

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

LEANDRO HEITICH FONTOURA

**REFORMAR À ESQUERDA:
A relação de prefeituras petistas com a Administração Pública Gerencial**

Porto Alegre,
2015

LEANDRO HEITICH FONTOURA

REFORMAR À ESQUERDA:

A relação de prefeituras petistas com a Administração Pública Gerencial

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos

Porto Alegre,
2015

CIP - Catalogação na Publicação

Heitich Fontoura, Leandro
REFORMAR À ESQUERDA: A relação de prefeituras
petistas com a Administração Pública Gerencial /
Leandro Heitich Fontoura. -- 2015.
188 f.

Orientador: André Luiz Marengo dos Santos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política,
Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Reforma do Estado. 2. Administração Pública
Gerencial. 3. Partido dos Trabalhadores. 4.
Prefeituras. 5. Políticas Públicas. I. Marengo dos
Santos, André Luiz, orient. II. Título.

LEANDRO HEITICH FONTOURA

REFORMAR À ESQUERDA:

A implementação da Administração Pública Gerencial em prefeituras petistas

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Ciência Política.

Tese aprovada em ____/____/____.

Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos – Orientador
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira
Fundação Getulio Vargas (FGV)

Prof^a. Dra. Maria Izabel Noll
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)



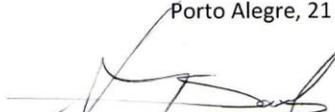
Programa de Pós Graduação em
Ciência Política



ATA 12/2015

Aos vinte e um dias do mês de Maio de 2015, às 14 horas, na sala 227 do IFCH, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores André Luiz Marengo dos Santos (orientador), Maria Izabel Saraiva Noll, Pedro Cezar Dutra Fonseca e Luiz Carlos Bresser Pereira para examinar a defesa de Tese de Doutorado do aluno **Leandro Heitich Fontoura** do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sobre o tema intitulado "**REFORMAR À ESQUERDA - A relação de prefeituras petistas com a Administração Pública Gerencial**". O candidato realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi arguido pelos professores da banca. Concluída a arguição, os membros da Banca Examinadora atribuíram as seguintes avaliações a candidata: Dra. Maria Izabel Saraiva Noll APROVADO, Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca aprovado e Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira aprovado. Obtendo a avaliação final Aprovado.

Porto Alegre, 21 de Maio de 2015.


Prof. Dr. André Luiz Marengo dos Santos
(Orientador) - PPGCP/UFRGS


Profa. Dra. Maria Izabel Saraiva Noll
PPGCP/UFRGS


Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca
PPGE/UFRGS


Prof. Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira
PPGE/FGV

Para Priscila.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, por abrir caminho para meu desenvolvimento profissional e intelectual. Aos professores do curso, principalmente ao Gustavo Grohmann, pela paciência e dedicação a um “forasteiro”. Ao Bruno Stefani, pela parceria nestes anos de vivência no Campus do Vale. Aos integrantes da banca, especialmente ao professor Bresser-Pereira, pela leitura atenta e pelas correções fundamentais, e ao Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados (ILEA).

Ao professor André Marengo, meu orientador, pelo apoio claro, seguro e objetivo ao longo da produção desta tese. Marengo aceitou dar rumo a um trabalho que parecia naufragar, já no meio do trajeto, ato ao qual sou muito grato e que não poderei esquecer. Aos professores Daniel de Mendonça, Emil Sobottka, Hermílio Santos e Léo Peixoto Rodrigues, que sempre incentivaram minha vida acadêmica.

Ao jornal Zero Hora, pela licença de um mês para finalizar esta pesquisa. Muito do meu conhecimento sobre política nasceu na Redação que me abriga há mais de 10 anos. Aos amigos e colegas Adriana Irion, Alexandre Elmi, Dione Kuhn, Fabiano Costa, Fabiola Bach, Gilmar Fraga, Juliana Bublitz, Luiz Antônio Araujo, Paulo Germano, Rodrigo Lopes, Rosane de Oliveira e Moisés Mendes, pela convivência, inteligência e generosidade. A Angela Sacci, Carlos Eduardo Barcellos Duarte, Éder Silveira, Gustavo Vieira, Hostílio Ferreira, dom Irineu Guimarães, Leonel Aires, Nevio Stefainski, Rosana Candeloro, Rudinei Kopp e Sílvio Correa, que aceitam um amigo ausente e distraído, mas ciente da importância de cada um.

Aos entrevistados, que gentilmente cederam parte do seu tempo para ajudar a concretizar esta pesquisa. Aos assessores dos entrevistados, Alexandre Postigo, Cássia Nunes, Fernando Stern, Franciene Oliveira, Raimundo Silva, Rodrigo Freitas e Taís Dal Ri, que foram fundamentais para a realização deste trabalho e que, mesmo diante da minha insistência incômoda, foram pacientes e prestativos. Ao Erik Camarano, pelas informações e sugestões.

Agradeço aos meus pais, José Antonio e Cleusa, e às minhas irmãs, Carolina e Marjori, pelo amor, pela compreensão e por terem me ensinado o valor do conhecimento e da integridade e a beleza da leitura.

À minha mulher. Em 2010, ao finalizar a dissertação de mestrado, agradeci à “Priscila e à nossa pequena Luísa, por tudo o que estamos construindo e vamos construir juntos”. Cinco anos depois, olho para trás e vejo, com orgulho e satisfação, que estava certo e renovo esse compromisso. Seguiremos construindo este caminho juntos, só a nossa Luísa já não é mais tão pequena.

RESUMO

Há duas décadas, o PT sustenta uma posição crítica à reforma do aparelho do Estado realizada durante o governo Fernando Henrique Cardoso (PSDB). No discurso tradicional petista, a Administração Pública Gerencial (APG) introduzida no país naquele período é apresentada como um conjunto de políticas de gestão com conteúdo político intrínseco e predefinido – de corte neoliberal e conservador – e não uma iniciativa que pode ser politicamente orientada pela esquerda. Essa posição se mantém ao longo dos anos pela necessidade de sustentar o antagonismo político e eleitoral em relação ao PSDB. O que esta tese mostra é uma revisão do discurso antirreforma petista. Diante dos problemas urbanos das cidades, dos entraves da burocracia pública e do aumento das demandas sociais, há prefeitos do partido implementando políticas normalmente associadas aos tucanos com a finalidade de modernizar a gestão e torná-la mais eficiente e efetiva. Essa mudança de postura não se dá sem constrangimentos, tensionamentos e conflitos com setores da legenda e do funcionalismo público, mas há nela sinais que apontam para a construção de um novo olhar petista sobre a APG. O gerencialismo, associado à participação, torna-se um aliado no fortalecimento da democracia e na busca pelos históricos compromissos sociais da esquerda.

Palavras-chave: Reforma do Estado. Administração Pública Gerencial. Partido dos Trabalhadores. Prefeituras. Gestão Pública. Políticas Públicas. Nova Gestão Pública.

ABSTRACT

For two decades, PT has held a tough critic regarding the state reform carried out by Fernando Henrique Cardoso (PSDB) during his government. According to PT's traditional speech, the Managerial Public Administration introduced in the country in that period is considered a set of management policies within a neoliberal and conservative political bias. Through this view, the Managerial Public Administration agenda cannot be politically driven by a left party. This position has been maintained for so long because PT needs to keep the political and electoral antagonism in relation to PSDB. This thesis shows a review of PT's antireform speech. In contact with urban problems, public bureaucracy barriers and increasing of social demands, PT mayors are implementing policies associated with PSDB in order to modernize the management and make it more efficient and effective. This posture change is characterized by constraints, tensions and conflicts with party groups and public servants. But it has signs pointing out to the construction of a new view on Managerial Public Administration by PT. Associated with political participation, managerialism becomes an ally for democracy strengthening and for the pursuit of historical left social compromises.

Key-words: Public Sector Reform. New Public Management. Managerial Public Administration. Workers' Party. Public Policies. Local Government.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - As administrações destacadas nesta pesquisa	24
Quadro 2 - Modelo de reforma do Estado proposto por Bresser-Pereira	47
Quadro 3 - As semelhanças nas reformas feitas por países da OCDE	64
Quadro 4 - Os princípios e as políticas avaliadas nesta pesquisa	78
Quadro 5 - Os entrevistados da pesquisa	79
Quadro 6 - Cenário eleitoral nas cinco cidades	80
Quadro 7 - A trajetória dos entrevistados	81
Quadro 8 - O planejamento estratégico de Contagem	90
Quadro 9 - O planejamento estratégico de Niterói	93
Quadro 10 - O plano de carreira do magistério de Canoas	105
Quadro 11 - O Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas	131
Quadro 12 - Síntese das políticas adotadas ou não pelas prefeituras	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMES – Ambulatórios Médicos de Especialidades
APG – Administração Pública Gerencial
BI – Business Intelligence
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAF – Banco de Desenvolvimento da América Latina - Cooperação Andina de Fomento
CAUC – Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CC – Cargo de Confiança ou Cargo em Comissão
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CGU – Controladoria-Geral da União
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
CNB – Construindo um Novo Brasil
CONSAD – Conselho de Secretários Estaduais de Administração
CPERS – Centro dos Professores do Estado do RS
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DCE – Diretório Central dos Estudantes
DEM – Democratas
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
FG – Função Gratificada
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV – Fundação Getulio Vargas
FUNPRESP-EXE – Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal do Poder Executivo
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IDSUS – Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde
INDG – Instituto de Desenvolvimento Gerencial
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado

MBC – Movimento Brasil Competitivo

MG – Minas Gerais

NPM – New Public Management (Nova Gestão Pública)

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OS – Organizações Sociais

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSS – Organizações Sociais da Saúde

PAN – Partido dos Aposentados da Nação

PC do B – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PFL – Partido da Frente Liberal

PGQP – Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade

PHS – Partido Humanista da Solidariedade

PL – Partido Liberal

PMAT – Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMN – Partido da Mobilização Nacional

PNAGE – Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PP – Partido Progressista

PPA – Plano Plurianual

PPL – Partido Pátria Livre

PPP – Parceria Público-Privada

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRP – Partido Republicano Progressista
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PSDC – Partido Social Democrata Cristão
PSF – Programa Saúde da Família
PSL – Partido Social Liberal Nacional
PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol
PSOL – Partido Socialismo e Liberdade
PSTU – Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT – Partido dos Trabalhadores
PT do B – Partido Trabalhista do Brasil
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTC – Partido Trabalhista Cristão
PTN – Partido Trabalhista Nacional
PV – Partido Verde
RJ – Rio de Janeiro
RPA – Recibo de Pagamento a Autônomo
RS – Rio Grande do Sul
SAHUDE – Sociedade de Apoio, Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde
SALTE – Plano Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SC – Santa Catarina
SIM – Sistema Integrado Municipal
SINPROCAN – Sindicato dos Profissionais em Educação Municipal de Canoas
SP – São Paulo
SPAR-URE – Sistema de Processamento e Aproveitamento de Resíduos e Unidade de Recuperação Energética
SPE – Sociedade de Propósito Específico
STF – Supremo Tribunal Federal
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE – Tribunal de Contas do Estado

TI – Tecnologia da Informação

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

UFMG – Universidade Federal de Minas Gerais

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos

USP – Universidade de São Paulo

SÚMARIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 CONTEXTO, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS	16
1.2 JUSTIFICATIVA	22
1.3 METODOLOGIA, PROBLEMA E ESTRATÉGIA DE PESQUISA	24
1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE	26
2 O ESTADO BRASILEIRO DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO	27
2.1 AS BASES TEÓRICAS DA CONSTRUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO E A CHAGA DO PATRIMONIALISMO.....	27
2.2 O COMBATE À BUROCRACIA E A APOSTA NO GERENCIALISMO	43
2.3 O PT DA OPOSIÇÃO AO PSDB ÀS CONTRADIÇÕES DE GOVERNAR	52
3 A TRAJETÓRIA DO GERENCIALISMO DO THATCHERISMO AO MODELO NÓRDICO	60
3.1 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO PARA O SURGIMENTO DA NPM	60
3.2 O DESENVOLVIMENTO DE DIFERENTES MODELOS	64
3.3 CRÍTICAS E ALTERNATIVAS AO GERENCIALISMO.....	71
4 A HORA DE CAÇAR O RATO: PREFEITURAS PETISTAS QUE IMPLEMENTAM A AGENDA DA APG	77
4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	83
4.1.1 Resumo e resultados	85
4.1.2 Considerações parciais	97
4.2 MERITOCRACIA.....	98
4.2.1 Resumo e resultados	103
4.2.2 Considerações parciais	113
4.3 PARCERIAS E CONTRATUALIZAÇÃO.....	116
4.3.1 Resumo e resultados	120
4.3.2 Considerações parciais	127
4.4 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA	128
4.4.1 Resumo e resultados	129
4.4.2 Considerações parciais	136
4.5 EFICIÊNCIA E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO	137
4.5.1 Resumo e resultados	138
4.5.2 Considerações parciais	148

4.6 A VISÃO DOS PREFEITOS SOBRE A APG	149
4.6.1 Resumo e resultados	149
4.6.2 Considerações parciais	158
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	160
REFERÊNCIAS	167
ANEXOS	184
ANEXO A – FONTES E DATAS DAS ENTREVISTAS	184
ANEXO B – QUESTIONÁRIO ROTEIRO DAS ENTREVISTAS.....	185

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTO, PRESSUPOSTOS E OBJETIVOS

Ao deixar a chefia da Casa Civil, em fevereiro de 2014, Gleisi Hoffmann fez um desabafo incomum entre petistas, pelo menos em público. Questionada pelo jornal O Estado de S. Paulo sobre “qual a maior dificuldade do governo em fazer o Brasil andar”, a então ministra que deixava a administração federal para concorrer ao governo do Paraná afirmou:

Ainda é a falta de cultura da máquina pública de agir por resultado. Temos uma baixa cultura de comprometimento de entregas. O serviço público não está acostumado a isso, então, quando nós cobramos resultados, muitas vezes tem reação. Quando cobramos metas, organização, não temos o retorno esperado, porque é uma questão de cultura e também da própria organização do serviço público, em que a estabilidade está na base e a instabilidade está no comando. Isso faz com que o setor público acabe ficando acomodado. Tem uma tendência à acomodação, a ter mais inércia. Com certeza dificulta muito dar mais celeridade aos programas e resultados mais rápidos. (O ESTADO DE S. PAULO, 2014).

O repórter manteve a entrevista no mesmo rumo e perguntou: "é por isso que a população vive com uma sensação de que nada está sendo feito, que o país não está caminhando?" A ministra completou o raciocínio:

Com certeza, isso dá uma sensação de paralisia, o que é uma pena, né? Não quer dizer que os governos não estejam trabalhando, tentando fazer. Muitas vezes você não consegue dar o resultado e o retorno imediatos porque você não tem os meios legais para que aquilo possa ser realizado. É diferente da iniciativa privada. (O ESTADO DE S. PAULO, 2014).

Em uma dúzia de frases, Gleisi Hoffmann resumiu sua experiência de dois anos e meio no comando do ministério responsável por gerenciar os principais projetos do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014). Tudo que foi considerado prioritário pelo Executivo¹ passou pelas mãos da ministra, uma ex-líder estudantil paranaense formada em Direito, especializada em administração pública e filiada ao PT há mais de duas décadas.

Se normalmente diagnósticos feitos por políticos em busca de votos são produzidos respeitando cálculos eleitorais e, por isso, recebidos com cautela, o que dizer quando um deles

¹ O Poder Executivo brasileiro é um gigante com 1 milhão de servidores ativos, espalhados pela administração direta, autarquias, fundações, Banco Central, empresas públicas, sociedades de economia mista e Forças Armadas. Dados de abril de 2014, registrados no Boletim Estatístico de Pessoal, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 19, n. 217, maio de 2014. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

ultrapassa os limites previsíveis e passa a citar temas de uma agenda associada aos seus principais adversários? Foi exatamente o que fez Gleisi Hoffmann. Agir por resultados, comprometimento, estabilidade, acomodação, produtividade, inércia, inspiração no mundo corporativo e celeridade aos programas são noções relativas aos princípios da Administração Pública Gerencial (APG)², um modelo de reforma da máquina estatal relacionado ao PSDB, principal rival do PT.

Não é pouca a contradição nas declarações da ex-ministra. Ao se contrapor ao governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o PT elegeu a reforma do Estado implementada pelo tucano como política a ser combatida pelo partido. No discurso petista tradicional, a APG é tratada como um conjunto de ferramentas de gestão com conteúdo político intrínseco e predefinido – de corte neoliberal e conservador – e não como uma iniciativa politicamente orientada, que possa ser conduzida até mesmo pela esquerda.

Como esse discurso foi concebido há duas décadas, em outro contexto histórico, e hoje apresenta fissuras como a exposta no desabafo de Gleisi Hoffmann, o objetivo principal deste trabalho é avaliar sua atualidade frente aos desafios administrativos constituídos ao longo dos anos e até mesmo frente a mazelas históricas nunca efetivamente eliminadas do cenário público brasileiro, como o patrimonialismo. Minha tese é de que, longe dos holofotes nacionais – sob os quais declarações como as da ex-ministra geram desconforto ao partido –, prefeitos petistas aos poucos implementam políticas normalmente associadas aos adversários com a finalidade de modernizar e tornar a máquina municipal mais eficiente e de oferecer serviços mais qualificados ao cidadão.

Confirmada essa tese, configura-se um cenário de construção de uma terceira perspectiva em relação às visões tradicionais do próprio PT e do PSDB sobre o Estado, na qual modelos de gestão não são necessariamente exclusividade de determinado campo ideológico. O Estado, sob essa nova visão, passa a se apropriar de instrumentos desenvolvidos pelo mercado justamente para fazer o que o mercado não faz: combater desigualdades, promover políticas sociais, educação e saúde pública e, em última análise, fortalecer o regime democrático. E o conceito de eficiência, tão caro à iniciativa privada, ganha contornos sociais. Esses novos administradores petistas não aceitam ser razoável que o gestor público, por simplificações ideológicas, feche os olhos para instrumentos de melhoria de produtividade, racionalização de custos e de mensuração de resultados. O que,

² Estes princípios serão detalhados mais adiante. Por ora, vale apontá-los: planejamento estratégico; meritocracia (valorizar e recompensar indivíduos e equipes profissionais que atingem resultados pactuados graças aos seus valores, competências e qualidade); parcerias e contratualização; participação, controle social e cidadania; eficiência e modernização da administração pública.

de fato, está em jogo, do ponto de vista político, é definir as consequências que são esperadas a partir da implantação dessas medidas de gestão.

Nas últimas décadas, o embate político construiu uma bifurcação no desenvolvimento de alternativas para o setor público no Brasil. De um lado, o PT impulsionou processos de ampliação da participação popular nas decisões públicas como forma de ampliar o controle social e democratizar o Estado. A participação popular, na visão petista, torna o Estado mais transparente, eficiente, justo e próximo das demandas sociais. De outro, o PSDB apostou na implantação de novas ferramentas de gestão para tornar a máquina mais eficiente e os serviços mais qualificados. Essa reforma, na visão tucana, torna a máquina mais ágil no atendimento às demandas sociais, mais técnica e republicana e menos suscetível a interesses políticos, clientelistas e fisiológicos.

O que esta pesquisa busca mostrar é se há prefeitos petistas dispostos a constituir uma proposta híbrida de gestão, na qual os princípios da APG asseguram maior eficiência à máquina pública enquanto a participação popular, a transparência e o controle social – agora baseados em mecanismos digitais – garantem a legitimidade exigida em um ambiente democrático.

A oposição petista à APG sempre esteve vinculada à origem desse modelo de gestão. Desenvolvida na esteira da crise do Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), na década de 1970, e no esgotamento do modelo burocrático de administração, a APG foi implantada em diversos países antes de chegar ao Brasil. Sua paternidade é atribuída ao governo neoliberal de Margaret Thatcher (1979-1990), no Reino Unido, sob o título de *New Public Management* (NPM)³. Em um estudo clássico, Ferlie et al. (1999, p.26) constata que, na sua origem, a NPM “[...] representou uma tentativa de tornar o setor público mais parecido com a iniciativa privada, guiado por noções rudimentares de eficiência.” A principal marca do modelo era o caráter estritamente economicista, focado no corte de custos e de pessoal e no aumento da produtividade da máquina pública. (ABRUCIO, 1998).

A necessidade de transformar o Estado, revendo o leque de funções públicas, espalhou-se pelo planeta ao longo da década de 1980. Em cada contexto nacional, governos passaram a reformar o aparato estatal com o objetivo de responder a diferentes pressões, entre elas a globalização da economia, a ampliação do gasto público, o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação, as distorções do modelo burocrático de

³ A diferença entre Administração Pública Gerencial (APG) e *New Public Management* (NPM) ficará mais clara adiante. Por ora, é importante esclarecer que este trabalho adota a APG como modelo de reforma gerencial para as experiências realizadas no Brasil.

administração, a incapacidade de atender a demanda social e a perda de legitimidade do poder público. (PACHECO, 2010a).

No Brasil, a onda de orientação gerencial chegou no início da década de 1990, em um momento de crise econômica, inflação alta, crescimento pífio e de questionamento do tamanho do Estado desenvolvimentista. No governo de Fernando Henrique – eleito na esteira da estabilização da moeda –, a reforma do Estado se tornou prioritária. Foi criado o Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE), sob o comando do economista Luiz Carlos Bresser-Pereira, responsável por elaborar as novas políticas e implementá-las.

Bresser-Pereira reconhece que sua inspiração foi a reforma realizada na Grã-Bretanha, mas não enxerga a APG como uma plataforma da meta neoliberal de reduzir o tamanho da máquina pública. O autor nem mesmo reconhece a agenda da reforma como uma bandeira originalmente tucana. Em paralelo à diminuição das despesas públicas havia uma promessa de reformulação do conceito de Estado e da gestão estatal. (BRESSER-PEREIRA, 2010b e 2010b). Em 1998, três anos depois de ter lançado suas ideias no Brasil, ele já demarca diferenças entre a APG da década de 1990 e o neoliberalismo da NPM dos anos 1980.

O autor afirma que o ajuste estrutural não havia levado ao crescimento dos países endividados e que o ideal de um Estado mínimo “provou ser irreal”.

As limitações da intervenção estatal são evidentes, mas o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante que se torna irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado. (BRESSER-PEREIRA, 1998a, p. 23).

Na avaliação do economista, era necessário reconstruir o Estado não apenas para que pudesse assegurar o direito de propriedade e os contratos, mas também para fortalecer seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do país.

A APG tinha como aspiração colocar o Estado brasileiro em uma nova etapa histórica em relação à administração pública. A reforma gerencial foi concebida como uma forma de superar as deficiências do modelo burocrático até então vigente e de, finalmente, extirpar o patrimonialismo que marca o Estado brasileiro desde o período colonial. A verdade é que o Estado brasileiro ainda carece de uma completa ordem jurídica racional, legal, impessoal, universal e eficiente. São promessas não realizadas da administração burocrática, implantada a partir da década de 1930, no governo Getúlio Vargas, com o compromisso de superar a ordem patrimonialista de raízes portuguesas. Foi uma reforma com o objetivo de “[...]”

transformar a administração pública em um serviço profissional baseado no Estado de direito e na competência técnica [...]” (BRESSER-PEREIRA, 2010b).

Ainda que seja impossível negar o avanço do sistema burocrático e racional-legal sobre o Estado ao longo das décadas, o patrimonialismo se mantém inserido no controle da coisa pública no Brasil. (SCHWARTZMAN, 2007; NUNES, 2010). Em uma sociedade com essa característica, o particularismo e o poder pessoal seguem encontrando brechas para florescer. Clientelismo, fisiologismo, patronagem, nepotismo e privilégio continuam sendo as regras no campo político.

Apesar das ressalvas feitas por Bresser-Pereira, o PT sempre viu sua proposta de reforma como linha de frente do projeto neoliberal. É justamente por vincular tentativas de reforma da máquina pública ao projeto neoliberal que o PT também enfrenta uma dificuldade interna de enxergar a APG como uma ferramenta de combate ao patrimonialismo. No clima de guerra de torcidas que impera na política nacional, qualquer tentativa de reestruturar o Estado, na visão petista tradicional, estaria necessariamente comprometida como política de direita e, pior, do PSDB. Trata-se de uma postura que obstrui o debate interno petista sobre a questão.

A literatura produzida nos últimos 30 anos aponta para uma realidade menos maniqueísta e mais complexa quando reformas baseadas nos primórdios da NPM são comparadas em nível internacional. Em uma compilação de trabalhos acadêmicos, Pacheco (2010a) mostra uma diversidade ideológica despontada após os primeiros passos da NPM.

Alguns dos países pioneiros em propor respostas às pressões eram, à época, conduzidos por governos de orientação neoliberal [...], o que levou muitos críticos a identificar as propostas *managerialistas* ao campo conservador. Em outros casos, no entanto, tais reformas foram iniciadas por governos trabalhistas, como na Nova Zelândia entre 1984 e 1990 ou na Austrália no mesmo período (1983-1996). Além disso, na maioria dos países, as orientações maiores das reformas não foram abandonadas quando houve alternância no poder – seja dos conservadores aos liberais ou no sentido oposto. (PACHECO, 2010a, p. 189).

A constatação de Pacheco, de que a alternância de poder não representou o abandono das teses da NPM, pode ser verificada mesmo na Grã-Bretanha.

Tony Blair chegou ao governo em 1997, depois de quase 20 anos de governos neoliberais. Ainda que os trabalhistas criticassem a reforma no tempo em que estavam na oposição, quando chegaram ao governo a mantiveram e a aprofundaram. Ao mesmo tempo, (*os trabalhistas*) aumentaram a carga tributária para melhorar a qualidade dos serviços de saúde e educação. Tornaram, assim, a administração desses serviços mais eficiente, e esse foi um argumento fundamental usado por Blair

para legitimar sua política social que aumentava o tamanho do Estado ao elevar a despesa pública e a carga tributária. (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 115).

Ferlie et al. (1999, p. 41) já havia registrado conclusão semelhante à de Pacheco ao afirmar que “não há uma convergência simples acerca de um modelo da NPM, mas sim que há uma variedade de opções à disposição.” A Suécia é um dos exemplos usados para demonstrar que nem todas as propostas reformistas repetiram a receita do Reino Unido. O setor público sueco passou por mudanças que asseguraram descentralização, aumento de produtividade e criação de mais opções e serviços para o público, mas algumas diferenças o afastam da trajetória britânica.

A Suécia é vista como mantendo um modelo de responsabilidade social, que é diferente dos modelos guiados pelo mercado, cuja ênfase está na eficiência. O modelo sueco continua a enfatizar as preocupações humanísticas e há uma ênfase maior em temas como a participação. (FERLIE et al., 1999, p. 41).

No contexto brasileiro, a diversidade de experiências apontada por Ferlie e reafirmada por Pacheco é quase ignorada no mundo acadêmico, no qual as experiências administrativas que mergulharam na lógica da eficiência econômica e da redução do tamanho do Estado recebem maior destaque. A literatura costuma concentrar sua atenção às críticas dirigidas à NPM. A mais comum sustenta que os pilares da NPM representam uma ameaça à democracia⁴. (BOX et al., 2001). A busca da eficiência governamental seria baseada na concentração de poder na alta tecnocracia pública e na neutralização dos políticos, sempre suscetíveis a pressões sociais e eleitorais e dispostos a tomar decisões sem observar argumentos técnicos. (GRAU, 1997; DINIZ, 2001).

Desenvolvendo uma perspectiva distinta, outros autores tentam demonstrar o caráter republicano e modernizador da reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998b; ABRUCIO, 1997, 1998) e a relação entre APG e democracia. (PACHECO, 2010a). Para Pacheco (2010a, p. 189), “[...] a agenda contemporânea gerencialista não pode ser tomada como sinônimo do *New Public Management (NPM)*” da era Thatcher-Reagan.”⁵ Um dos principais argumentos utilizados pela autora para sustentar essa posição é a experiência dos países escandinavos na adoção e na adaptação de princípios gerenciais. Nessas nações de longa trajetória social-

⁴ O conceito de democracia é alvo de um longo debate na academia. Em uma síntese enxuta (que não é a de Box et al), um regime democrático tem sete garantias institucionais, de acordo com Robert Dahl (1997): autoridades eleitas, eleições livres e justas, sufrágio inclusivo, o direito de se candidatar a cargos eletivos, liberdade de expressão, informação alternativa e liberdade de associação.

⁵ O governo de Ronald Reagan (1981-1989) nos Estados Unidos também foi um dos primeiros propulsores da NPM, mas, na literatura, não recebe a mesma atenção oferecida à gestão de Thatcher.

democrata, a mensuração de desempenho, por exemplo, não é vinculada a incentivos financeiros individuais, mas à noção de aprendizagem organizacional voltada à melhoria de desempenho.

Os prefeitos petistas destacados nesta pesquisa por adotarem políticas vinculadas ao gerencialismo estão inseridos neste cenário complexo relacionado à APG. Esse fenômeno de caráter municipal representa, ao menos em certo sentido, no âmbito da administração pública brasileira, uma quebra na dicotomia tradicional entre petistas versus tucanos; esquerda versus direita; estatistas versus neoliberais; e populistas versus tecnocratas.

O leitor de olhar crítico poderá dizer que o Brasil não pode ser comparado à Noruega, Suécia ou Dinamarca, nações escandinavas com alto grau de igualdade e desenvolvimento e que estão no topo do ranking do Índice de Desenvolvimento Humano, relatório anual elaborado pela Organização das Nações Unidas (ONU). Já o Brasil ocupa a 79ª posição⁶ nessa lista e ainda tem um longo caminho para superar suas contradições sociais. Mas é exatamente por isso que os prefeitos petistas incluídos nesta pesquisa parecem estar dispostos a enfrentar os desafios para a melhoria da ação governamental. O melhor resumo dessa aspiração está no depoimento de Jairo Jorge da Silva, há dois mandatos (2009-2016) no comando da prefeitura de Canoas (RS):

Nosso dever, como governo de esquerda, é ir além e não apenas reproduzir o que o Bresser fez (na gestão de Fernando Henrique). Em minha opinião, esta é a grande responsabilidade da minha geração: como avançar na gestão sob um olhar de esquerda. É fácil dizer não, difícil é propor. É fácil dizer que algo é ruim, mas o que vem no lugar?

1.2 JUSTIFICATIVA

A novidade representada por esta tese está no fato de dar voz a administrações petistas com opiniões sobre gestão pública que destoam do pensamento médio da agremiação. Na literatura, há pelo menos um caso em que a APG é relacionada a uma gestão do partido. Ao falar das três gestões de Celso Daniel (1989-1992, 1997-2000 e 2001-2002) em Santo André (SP), Pacheco (2010a) relaciona medidas tomadas pelo prefeito ao gerencialismo e ao fortalecimento da democracia. Trata-se de uma inferência da pesquisadora sem um detalhamento aprofundado. Nem mesmo Celso Daniel poderia ter sido ouvido pela autora sobre o tema, uma vez que foi assassinado em 2002. Antes de Pacheco, Battaglia (2000) havia feito um relato do programa de modernização administrativa de Santo André, mas trata-

⁶ Dados disponíveis em UNDP (2014).

se de uma descrição pontual da iniciativa, como se fosse uma medida isolada, e sem relacioná-la com o movimento gerencial.

Outra singularidade deste trabalho está na mudança de enfoque em relação à maioria das pesquisas sobre o PT. O partido já foi definido, em estudos acadêmicos, como uma “anomalia” na história das organizações políticas brasileiras⁷. O uso da expressão, normalmente empregada no vocabulário médico, diz muito sobre a distinção da legenda em relação ao resto do quadro partidário do país. O PT, na visão de Singer (2012), foi a única sigla brasileira nascida de baixo, de movimentos sociais, e não de acordos entre elites políticas e econômicas. Ao estudar o processo de oligarquização da agremiação, Ribeiro mapeou as formas como a sigla já foi tratada na qualidade de objeto de análise.

O PT já foi estudado sob os mais diversos ângulos, a partir das mais diferentes perspectivas teóricas. De uma perspectiva marxista a enfoques geográficos, de análises institucionalistas a óticas antropológicas, proliferam pesquisas sobre a legenda. (RIBEIRO, 2008, p. 58).

Parte dos estudos, a se destacar do levantamento de Ribeiro, é formada por pesquisas sobre o partido como organização política. Há também, no rol, análises relacionadas a experiências administrativas comandadas pela legenda, mas o foco é concentrado no Orçamento Participativo – um instrumento de democracia direta desenvolvida em prefeituras petistas, principalmente na de Porto Alegre (RS)⁸. Não foram localizados trabalhos de referência a respeito da gestão de serviços públicos como um todo em administrações do PT.

É nesse vácuo que se coloca este trabalho. O poder público municipal é normalmente responsável pela gestão e pela entrega de serviços públicos essenciais à população e, por isso, torna-se a face mais concreta e visível do Estado aos olhos dos cidadãos. Ao ser pressionado pelas demandas sociais, pela escassez de recursos e pelas dificuldades de coordenação da máquina pública, o poder municipal também se coloca, involuntariamente, na liderança dos processos de desenvolvimento e implantação de soluções inovadoras para problemas cotidianos em busca de melhor desempenho e resultados. Resta saber como prefeitos petistas lidam com esses desafios.

⁷ Ribeiro (2008) usa essa expressão, citando outro autor: Keck (1991).

⁸ Um levantamento de estudos a respeito do PT se encontra em Ribeiro (2008). Alguns textos se destacam: Meneguello (1989), Keck (1991), Singer e Kowarick (1993) e Gugliano (2005).

1.3 METODOLOGIA, PROBLEMA E ESTRATÉGIA DE PESQUISA

Somando os dois turnos da eleição de 2012⁹, O PT venceu em 639 municípios de todo o país. Quatro anos antes, o número havia sido 557. Diante de um cenário tão abrangente, encontrar prefeitos alinhados aos princípios da APG exigiu uma estratégia ampla de sondagem. A primeira iniciativa foi uma coleta de informações na internet. Foram vasculhados sites de jornais e blogs que, de alguma forma, poderiam revelar referências a respeito de gestões petistas. Ao mesmo tempo, foram examinados resultados de premiações oferecidas a prefeitos reconhecidos pela implantação de processos de inovação e de modernização da gestão, como as distinções concedidas pelo Movimento Brasil Competitivo (MBC) e pelo Programa Gaúcho da Qualidade e Produtividade (PGQP).

Em seguida, foram procuradas fontes que, por características e contatos profissionais, poderiam ter conhecimento sobre administrações municipais do PT e indicar prefeitos que se enquadrassem no perfil. Foram consultados Erik Camarano, ex-presidente executivo do MBC; Mateus Bandeira, presidente da Falconi - Consultores de Resultado (antigo Instituto de Desenvolvimento Gerencial, o INDG); e Humberto Falcão Martins, diretor do Instituto Publix. Por uma questão de proximidade física, Jairo Jorge da Silva, prefeito de Canoas, município da Região Metropolitana de Porto Alegre, também foi previamente consultado pelo pesquisador.

Assim, este estudo focou em cinco administrações municipais em quatro Estados. Entre janeiro e março de 2015, foram realizadas 10 entrevistas com prefeitos e ex-prefeitos filiados ao PT e também com secretários ou ex-secretários municipais das áreas de Planejamento, Orçamento, Administração e Gestão.

As gestões avaliadas foram:

Quadro 1 - As administrações destacadas nesta pesquisa

Nome do prefeito	Mandato	Município/Estado	População ¹⁰
Jairo Jorge da Silva	2009-2016	Canoas (RS)	338.531
Luiz Marinho	2009-2016	São Bernardo do Campo (SP)	805.895
Marília Aparecida Campos	2005-2012	Contagem (MG)	637.961
Oswaldo Baptista Duarte Filho	2009-2012	São Carlos (SP)	236.457
Rodrigo Neves Barreto	2013-2016	Niterói (RJ)	494.200

Fonte: Elaborado pelo autor.

⁹ Dados do site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

¹⁰ População estimada para 2013, segundo dados do site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O conhecimento prévio a respeito da administração de Jairo Jorge da Silva e a entrevista preliminar com o prefeito, em setembro de 2013, foram fundamentais para a consolidação do enfoque deste trabalho. Jornalista de formação, Jairo Jorge da Silva administra pela segunda vez consecutiva (reeleito com 71% dos votos válidos em 2012) o quarto maior colégio eleitoral do Rio Grande do Sul (cerca de 239 mil eleitores), uma vitrine que o coloca entre os mais influentes petistas do Estado. A visibilidade regional não o impede de contestar o discurso tradicional do partido.

Não é comum um líder do PT defender abertamente tudo aquilo que ficou implícito da declaração de Gleisi Hoffmann, como a política de premiação dos servidores por desempenho e a gestão por contratos avaliados por meio de metas e indicadores de resultados. Em uma síntese, Jairo Jorge da Silva afirma que é preciso “modernizar a máquina administrativa com o propósito de tornar a gestão focada no cidadão”. E completa ressaltando que “a gestão tem de ser eficiente e eficaz para dar resultados à população”.

Diante desse tipo de declaração, uma série de questionamentos surgiu: o prefeito de Canoas, mesmo filiado ao PT há cerca de 30 anos, é um estranho no ninho? Há outros prefeitos petistas com pensamento semelhante? O que os tornam parecidos? Integram a mesma corrente interna do partido? Vivem um tensionamento partidário? Têm a mesma formação? Por que decidiram trocar a agenda e o discurso tradicional da legenda por políticas associadas aos adversários? O que pensam sobre a APG? O que, de fato, implantaram dessa agenda em seus mandatos? Quais foram os obstáculos para isso? E, por fim, representam uma nova geração de administradores petistas?

Buscar respostas para as questões listadas acima impulsionou a realização desta pesquisa, que se caracteriza pela natureza qualitativa. Com o objetivo de reunir informações sobre a percepção de prefeitos e secretários municipais a respeito de políticas das quais participaram, o método adotado foi a entrevista. Houve entrevistas por telefone, com gravação do diálogo, com o objetivo de registrar as declarações de forma mais espontânea, e também por meio de questionário escrito, enviado por *e-mail*, no qual os entrevistados responderam a uma série de questões estruturadas e semiestruturadas. O propósito das entrevistas foi o de reunir informações de uma forma multidimensional.

O questionário foi dividido em três partes, sendo a primeira de identificação do entrevistado. A etapa subsequente é composta por questões envolvendo 20 políticas públicas de gestão relacionadas aos princípios da APG e identifica se essas iniciativas foram ou não implementadas durante a gestão do entrevistado, com detalhamento das razões envolvendo

cada uma delas. Por fim, a parte III reúne perguntas sobre a visão geral do entrevistado a respeito da administração pública gerencial e sobre a relação de seu partido com o tema.

O cruzamento das informações colhidas nas entrevistas permitiu aprofundar o conhecimento sobre a relação do PT com a APG e traçar um perfil desses prefeitos e suas administrações. Como a pesquisa envolveu entrevistados de cinco cidades, também foi possível fazer comparações entre os casos e identificar suas convergências e divergências.

1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE

Este trabalho está estruturado em cinco partes. Depois desta introdução, o capítulo segundo faz um resgate histórico da administração pública brasileira ao mesmo tempo em que expõe as principais contribuições teóricas a respeito do tema, abordando os fenômenos do patrimonialismo, da burocracia e do gerencialismo.

O mesmo capítulo também foca nas razões da oposição do PT à reforma do Estado. A seção mostra que, além do antagonismo político e eleitoral em relação ao PSDB, há, no mínimo, mais dois elementos que afastam o PT do gerencialismo: um de origem ideológica, por conta da tradição marxista de alguns grupos que formaram o partido, e outro de ordem corporativista, em virtude do vínculo da legenda com setores do funcionalismo público.

O capítulo terceiro mostra as transformações do gerencialismo ao longo dos anos, do thatcherismo ao modelo nórdico, e aborda as principais críticas a essa escola de administração. O capítulo quarto constitui o núcleo da tese: são apresentados os resultados da pesquisa sobre a relação de administrações petistas com a APG e a visão de prefeitos e secretários municipais sobre o tema. O último capítulo é reservado às considerações finais.

2 O ESTADO BRASILEIRO DO PATRIMONIALISMO AO GERENCIALISMO

A trajetória do serviço público brasileiro é marcada por tentativas de modernização. A primeira ocorreu a partir de 1936¹¹, no governo Getúlio Vargas (1930-1945). Três décadas depois, durante o regime militar (1964-1985), o Decreto-lei nº. 200-1967 teve como objetivo remodelar a administração pública que havia se sedimentado desde a era getulista. Por último, nos anos 1990, houve a reforma empreendida pelo governo do PSDB, na qual a cultura gerencial estava consolidada como meta a ser perseguida. Este capítulo aborda essa transição de modelos e demonstra como, apesar dos esforços contrários, não há uma interrupção completa dos problemas que cada um deles buscou resolver.

2.1 AS BASES TEÓRICAS DA CONSTRUÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO E A CHAGA DO PATRIMONIALISMO

As mudanças impulsionadas pelo governo Vargas – que inseria o país na ordem capitalista mundial e iniciava o processo de industrialização nacional – visavam a racionalizar a gestão pública e a introduzir os princípios da impessoalidade, da hierarquia, do mérito e da separação entre as esferas pública e privada. Foi nessa época que se formou um corpo funcional profissional na máquina pública brasileira. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) se tornou uma das marcas do período. Era a introdução do sistema burocrático de matriz weberiana no país (BRESSER-PEREIRA, 1998a).

Observando as formas históricas de governo, Max Weber apontou a dominação¹² burocrático-legal como o tipo¹³ mais moderno de administração estatal em relação a outros

¹¹ Há diferentes interpretações na literatura sobre a inauguração do Estado burocrático no Brasil. 1936 é o ano em que a Lei nº 184 cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil. Esse conselho criado por Getúlio, por meio do Decreto-lei nº 579, de 30/7/1938, deu origem ao Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp). A criação do Dasp é normalmente tratada como marco da introdução do modelo burocrático weberiano no Brasil (TORRES, 2012). Bresser-Pereira (2014), porém, aponta para um fato anterior: a criação do Ministério das Relações Exteriores, também no governo Getúlio, em 1931.

¹² Dominação, para Weber, é um refinamento da noção de poder. “Poder significa toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade” (WEBER, 2009, p. 33). Já a dominação aparece como um processo mais sutil: “É a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de um determinado grupo de pessoas” (WEBER, 2009, p. 139). Ou seja, na dominação não há apenas uma via de mão única, na qual alguém, investido de uma autoridade, exerce o poder sobre outra pessoa. Há, na outra ponta da relação, numa via de mão dupla, a ideia de aceitação da ordem como algo válido, uma noção que dá autenticidade aos atos de mandar e de obedecer. No lugar da resistência que pode caracterizar uma relação de exercício de poder, de imposição de uma vontade, há na dominação uma crença na autoridade de quem dá a ordem que torna a obediência a ela uma resposta natural e esperada. A questão passa a ser, então, entender os princípios que dão sustentação e validade às relações de autoridade: regras, carisma ou tradição.

dois, mais atrasados, batizados por ele como dominações carismática e tradicional. Por trás deste argumento estava a crença em uma marcha inevitável da racionalização. A política, a sociedade e a economia capitalista caminhariam em direção a ela, uma vez que “[...] o futuro pertence à burocratização [...]” (WEBER, 1993, p.51).

A rede de sustentação da dominação legal-burocrática está na regra escrita e aceita por determinada comunidade. A obediência, neste caso, não se dá em respeito pessoal a quem ordena, mas ao cargo que ela representa dentro de um quadro de regramentos. Uma determinada ordem é aceita porque ela foi previamente imaginada e acordada. Ela não exprime uma vontade de cunho pessoal e inesperada, mas uma manifestação hierárquica, formal e oficial.

Obedece-se não à pessoa em virtude de seu direito próprio, mas à regra estatuída, que estabelece ao mesmo tempo a quem e em que medida se deve obedecer. [...] O tipo daquele que ordena é o ‘superior’, cujo direito de mando está legitimado por uma regra estatuída, no âmbito da competência concreta, cuja delimitação e especialização se baseiam na utilidade objetiva e nas exigências profissionais estipuladas para a atividade do funcionário. (WEBER, 1999, p. 129).

A dominação legal se expressa por meio do modelo burocrático de administração. Esse sistema ganha vida em um quadro funcional composto por pessoas livres e profissionalmente qualificadas para a função exercida, nomeadas hierarquicamente, com responsabilidades previamente definidas e expectativa de avanço escalonado na carreira, recompensadas com salário fixo em dinheiro e não proprietárias dos meios utilizados no exercício das tarefas (WEBER, 2009). Em funcionamento, essa máquina burocrática se torna “inevitável” para as necessidades da administração.

A administração puramente burocrática [...] é, segundo toda a experiência, a forma mais racional de exercício de dominação, porque nela se alcança tecnicamente o máximo de rendimento em virtude da precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade – isto é, calculabilidade tanto para o senhor quanto para os demais interessados –, intensidade e extensibilidade dos serviços, e aplicabilidade formalmente universal a todas as espécies de tarefas. (WEBER, 2009, p. 145).

Weber (2009) diz tudo isso para concluir que o desenvolvimento de todas as formas de associação modernas – Estado, Igreja, exército, partidos, empresas privadas e toda a sorte de organizações por interesse – tende a se dar por meio da administração burocrática, a “célula

¹³ Em suas análises, Weber utilizou uma ferramenta teórica conceitual batizada por ele de tipo puro. Trata-se de uma construção mental abstrata usada para compreender a realidade social. O tipo ideal reúne as características essenciais de um determinado fenômeno social e serve como referência comparativa ao se estudar casos concretos nas sociedades.

germinativa do moderno Estado ocidental”. O raciocínio passa por cima de qualquer distinção entre os modelos de gestão do Estado e de empreendimentos privados.

O mesmo entendimento, de forma mais clara, é encontrado em outro livro de Weber. Em *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada*, está lá, com todas as letras: “[...] o Estado moderno é uma empresa da mesma forma que uma fábrica [...]” (WEBER, 1993, p. 42). Avançando alguns parágrafos, encontra-se um pouco mais: “[...] o progresso a caminho do Estado regido e administrado segundo um direito burocrático e racional e regras pensadas racionalmente, atualmente, está intimamente ligado ao moderno desenvolvimento capitalista.” (WEBER, 1993, p. 43).

Weber não deixa de registrar as distorções provocadas pelo excesso de poder da burocracia, um tema recorrente na literatura posterior¹⁴. Há uma evidente tensão em seus escritos entre a profissionalização da administração pública, cada vez mais racional e técnica, e o comando do Estado por agentes políticos, livres das amarras burocráticas e responsáveis pelas negociações entre interesses e posições conflitantes. Consciente dos limites da burocracia – cega pela obediência e pela hierarquia e cada vez mais voltada aos próprios interesses –, Weber ressaltou que ela deveria ser controlada pela política. Caberia aos políticos liderar e dirigir os rumos das sociedades. *Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada* foi escrito para dizer isso.

Weber temia o poder da burocracia – uma vez instalada, observou ele, ela nunca desapareceu, a não ser pelo aniquilamento da cultura que a sustentava.

Em um Estado moderno, o verdadeiro poder, que não se faz sentir nas preleções parlamentares nem nas falas dos monarcas, mas no dia a dia da máquina administrativa, está, necessária e invariavelmente, nas mãos do funcionalismo, tanto do civil quanto do militar. (WEBER, 1993, p. 41).

Esse poder do burocrata¹⁵ reside no controle sobre os procedimentos internos, no saber técnico e no domínio de informações públicas tratadas em sigilo nos gabinetes. O autor, então,

¹⁴ O sociólogo francês Michel Crozier é um dos mais destacados críticos da burocracia weberiana. Ao estudar as formas de distribuição de poder e analisar as estratégias utilizadas por indivíduos e grupos em suas negociações com o objetivo de compreender o funcionamento de uma organização, Crozier (1981) faz uma crítica à suposta excelência do sistema burocrático e aponta a existência de um círculo vicioso dentro das estruturas burocráticas. Por consequência, esses sistemas são rígidos, incapazes de corrigir suas disfunções, imersos em disputas internas e distantes do ideal moderno de flexibilidade.

¹⁵ Curiosamente, Weber é duro com o burocrata: se no conjunto ele representa o mecanismo fundamental de uma máquina metódica, controladora e eficiente, isolado é um ser sem pensamento e iniciativa própria. O autor, por vezes, parece até ter piedade do funcionário ordinário, uma pessoa adestrada para obedecer, sem imaginação e de perfil conservador. “O abismo que separa o político do burocrata é especialmente claro aqui. O burocrata deve sacrificar suas próprias convicções às exigências da obediência. O dirigente político tem de rejeitar publicamente a responsabilidade por negociações políticas que estejam em desacordo com suas convicções, devendo mesmo sacrificar o cargo por elas”. (WEBER, 1993, p. 99-100).

se perguntava: como garantir que existam poderes capazes de limitar o “terrível superpoder” dessa camada sempre ascendente? A resposta, como se viu antes, só poderia sair da liderança do parlamento e da cúpula eleita do Executivo. Antes até, deveria sair dos partidos – que, como empresas, almejam vitórias eleitorais para chegar ao poder – e do político profissional, que faz do funcionamento de sua agremiação sua “razão de viver”.

O próximo tipo elaborado pelo autor é o extremo oposto da dominação legal. Na dominação carismática, a fria obediência racional dá lugar à submissão pela devoção afetiva. A sujeição à ordem está ligada aqui a um respeito de caráter emocional e pessoal. Os indivíduos mais capazes de exercer esse tipo de influência, na leitura de Weber, são o profeta, o herói guerreiro e o grande demagogo. O que rege a dominação é o carisma e isso modela a forma do governo. O quadro administrativo é escolhido de acordo com critérios de simpatia e vocação pessoal e não devido à qualificação profissional – não há um exame detalhado de competências a ser vencido. As regras não são escritas e, se fossem, de nada serviriam. O que vale é a orientação, espontânea e imprevisível, do líder sedutor.

No último tipo de dominação, a tradicional, a legitimidade da ordem repousa na impassibilidade dos costumes. Quem manda é o senhor, respeitado por ocupar uma posição cimentada com o passar do tempo. A comunidade política surge da comunidade doméstica. (CAMPANTE, 2003). A obediência ao senhor se dá por fidelidade e em virtude da sua dignidade própria, “santificada pela tradição”. O senhor só não tem o mesmo poder discricionário dado ao líder carismático – ele dá as regras, mas elas não podem ultrapassar os limites da tradição. Em outras palavras, a inércia dos costumes vigia o conteúdo das ordens do senhor. Mas isso é fundamental para a manutenção do seu poder, uma vez que, desrespeitados hábitos arraigados, há risco de o senhor ver ruir também os alicerces que legitimam seu poder.

Enquanto se conduz instavelmente entre o livre arbítrio e os marcos da tradição – tensão que marca fortemente a dominação tradicional –, o senhor dirige o governo auxiliado por “servidores pessoais”. São amigos, familiares, funcionários domésticos e pessoas ligadas a ele por fidelidade. Não há qualquer noção de competência profissional, de competição por vagas e de compartilhamento de funções. Com base em diferentes características desse círculo que cerca o senhor, Weber e, posteriormente, seus diferentes intérpretes, fazem uma série de distinções para mostrar tipos e subtipos de dominação tradicional, uma iniciativa que esbarra em imprecisões.¹⁶

¹⁶ Apesar do esforço de Weber em delinear classificações claras, os tipos criados por ele para a dominação tradicional não parecem ter um corte preciso. Se em *Economia e Sociedade* o recorte fundamental entre as formas é a existência ou não de quadro administrativo, em *Os três Tipos de Dominação Legítima* esse critério de

Independentemente da dificuldade de se delimitar os subtipos, o fato principal é que Weber enxergava a dominação tradicional como uma forma pré-moderna de autoridade, assim como a carismática. Já o sistema legal-burocrático de administração prevaleceria e dominaria o Estado por ser a melhor forma de organização: racional e previsível – ou seja, por meio de um conjunto de regras fixas e conhecidas, uma engrenagem burocrática seria capaz de fazer o poder público atingir fins definidos previamente. O poder seria exercido de forma impessoal, prognosticada e universal (WEBER, 1982), e todas as democracias modernas caminhariam para esse mesmo destino, ainda que não se tratasse de um processo com etapas definidas, previsíveis e com divisões nítidas.

A reforma administrativa iniciada por Getúlio Vargas obedecia a essa lógica weberiana. A Revolução de 1930 havia sido o corolário de um tensionamento entre forças que buscavam o estabelecimento de uma ordem burguesa moderna no Brasil e setores defensores da manutenção da ordem conservadora, oligárquica e regionalista. No poder, Getúlio passou a reformar a máquina estatal e a implementar mecanismos como o sistema de mérito.

A criação do Dasp foi uma tentativa de oferecer racionalização, centralização, padronização e coordenação ao funcionalismo (NUNES, 2010). O Dasp funcionou como núcleo de controle da administração pública brasileira, focado na constituição, em ampla escala, de uma burocracia profissionalizada e estável. Assim, eram introduzidos no país conceitos da burocracia clássica, como o critério do mérito para ingresso e promoção no serviço público. Valendo-se das análises de Wahrlich¹⁷, Bresser-Pereira (2014, p. 130) afirma que as principais realizações do Dasp foram

[...] ingresso no serviço público por concurso, critérios gerais e uniformes de classificação de cargos, organização dos serviços de pessoal e de seu aperfeiçoamento sistemático, administração orçamentária, padronização das compras do Estado, racionalização geral de métodos.

distinção não está tão evidente. Em *Economia e Sociedade*, o autor sustenta a existência de dois tipos. O primeiro é o patriarcal, no qual os funcionários são selecionados em completa dependência pessoal do senhor. O tipo se divide em dois subtipos: o patriarcalismo primário (domínio exercido por regras familiares de sucessão) e a gerontocracia (poder exercido pelos mais velhos). O importante é destacar que a relação entre senhor e dominados, embora hierárquica, se dá informalmente, sem a composição de um quadro administrativo oficial. O segundo tipo é o estamental, que é subdividido nos subtipos patrimonialista (dominação orientada pela tradição) e sultanista (ampliação do livre arbítrio do senhor). Em ambos, são visíveis os contornos de um quadro administrativo regular, embora ainda de traço pessoal do senhor. Seja por concessão do senhor, seja por direito próprio – garantido via privilégio social ou participação em um negócio econômico –, o funcionário está investido no cargo, detém certa estabilidade. A capacidade do senhor de destituí-lo é limitada e isso altera completamente o jogo de forças. O funcionalismo passa a agregar certo grau de autonomia e poder, e a relação dele com o senhor torna-se mais equalizada. Ao ter mais espaço de poder, o funcionário também tem maior acesso a oportunidades. Já em *Os três Tipos de Dominação Legítima*, o sultanismo está enquadrado na estrutura patriarcal e não na estamental. Por conta dessa fluidez conceitual, os interpretes do autor fazem diferentes leituras deste ponto da obra weberiana. Ver Mendonça Barreto (1995), Campante (2003) e Zabłudovsky (1989).

¹⁷ Para saber mais sobre a reforma burocrática de 1936, ver Wahrlich (1983).

Mesmo assim, Vargas não conseguiu eliminar o clientelismo, instrumento que garantiu apoio da elite agrária ao governo. “Nem toda a máquina pública federal foi dominada por um princípio universalista de mérito, o que na verdade significou que o presidente fez um pacto com as antigas oligarquias para montar seu projeto de modernização.” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 42).

Em outras palavras, as mesmas mãos que queriam ser weberianas não conseguiam, ou não podiam, resistir ao poder histórico do patrimonialismo. Construímos assim um híbrido administrativo onde convivem uma estrutura meio weberiana e a sólida estrutura patrimonialista, ainda que essa (*última*) se atualize, se transmute, para ficar contemporânea. (PINHO, 1998, p. 62).

Uma forte corrente de pensamento brasileira acredita que a promessa de sepultamento do patrimonialismo, uma característica da dominação tradicional, nunca foi cumprida. Um dos mais importantes intérpretes do Brasil, Raymundo Faoro é autor de uma espécie de vaticínio em relação aos destinos da nação. Ao escrever *Os Donos do Poder*, no final da década de 1950, Faoro sentenciou o Brasil a uma pena perpétua: o país estaria condenado a atravessar o futuro carregando o fardo do patrimonialismo.

Na visão de Faoro, uma camada social de poder, com raízes portuguesas, protegida por uma lei imutável e não escrita, permeia o Estado ao longo dos séculos fazendo dele um mecanismo de realização de seus interesses – uma estrutura de influência paralela, entranhada na máquina estatal, que dita regras, define políticas, usufrui de recursos públicos e ocupa cargos estratégicos. O estamento, ao final, impossibilita por completo o estabelecimento de uma ordem jurídica racional, legal, impessoal, universal e eficiente – e não há como sufocá-lo. Os anos passam, o país e a sociedade se transformam, e o poder deste grupo se mantém, adaptando-se às mudanças na máquina administrativa e no campo político, cooptando novas gerações. Descreve o autor, de forma resignada:

De D. João I a Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos, uma estrutura político-social resistiu a todas as transformações fundamentais, aos desafios mais profundos, à travessia do oceano largo. [...] Sobre a sociedade, acima das classes, o aparelhamento político – uma camada social, comunitária, embora nem sempre articulada, amorfa muitas vezes – impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando. (FAORO, 2000, v. 2, p. 363-368).

O estamento, a camada de poder identificada por Faoro no Estado brasileiro, exerce um controle patrimonialista do Estado. Na teoria weberiana, o estamento é um conceito usado

para determinar grupos sociais¹⁸. Em uma leitura própria desse conceito, Faoro demonstra que a matriz patrimonialista se mantém no controle da coisa pública no Brasil mesmo com o avanço do sistema burocrático e racional-legal sobre o Estado. Ao falar da “persistência secular” do estamento, Faoro diz que a permanência desta estrutura exige o movimento, a incorporação contínua de adaptações, ou seja, o estamento se transforma, migra de geração, mas não perde influência.

O raciocínio baseado nos argumentos do autor sugere que o trecho de *Os Donos do Poder* destacado anteriormente poderia ser reescrito na atualidade, sem alteração de conteúdo e com apenas uma expansão temporal. Em outras palavras, Faoro, que morreu em maio de 2003, hoje incluiria na sua linha do tempo, iniciada ainda na Coroa Portuguesa, os governos brasileiros das últimas duas décadas? Citaria nominalmente, após a referência a Getúlio Vargas, os presidentes Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, representantes dos mais modernos partidos brasileiros, como reféns do estamento?

Ao menos uma sinalização para essa pergunta existe. Em novembro de 2000, Fernando Henrique alcançava a metade final do seu segundo mandato no Palácio do Planalto. O responsável pela criação do Real e pela estabilidade econômica brasileira, eleito duas vezes com vitórias no primeiro turno (1994 e 1998), teria ainda dois anos de governo pela frente, mas já não provocava expectativa em Faoro. Em entrevista ao jornal Zero Hora, Faoro deixou claro que o Estado brasileiro, sob o comando do sociólogo que havia se tornado presidente, continuava apresentando os mesmos problemas apontados por ele no final da década de 1950.

O Estado no Brasil ainda é um aparato artificial, não é uma expressão da sociedade civil. Esse esquema conservador mantém os traços do velho Estado que Dom João VI trouxe de Lisboa com a corte. Ainda não houve o encontro da sociedade civil com o Estado. O Estado não representa a sociedade. (ZERO HORA, 2000, p. 5).

Basta analisar alguns dados oficiais do país para avaliar que a questão levantada por Faoro no final da década de 1950 não está superada. Senão, por que o Poder Executivo, mesmo contando com um sistema estruturado de carreiras públicas, ainda precisaria manter

¹⁸ Talvez a forma mais didática de se compreender o conceito de estamento seja iniciar pelo que não representa: não é sinônimo de classe social. Classe é uma divisão dentro de uma determinada ordem econômica, ou seja, são os interesses econômicos e a propriedade sobre bens que determinam a formação de camadas sociais e a disputa entre elas por recursos. Estamento é uma estratificação social baseada na noção de status. O pertencimento a um determinado grupo se dá pela satisfação de critérios de distinção social ou política, ainda que possa ocorrer coincidência ou superposição entre status social e posição econômica, cenário que embaralha as formulações de estamento e classe. A agregação estamental se dá por meio de um “privilegiamento típico positivo ou negativo quanto à consideração social.” (WEBER, 2009, p. 202). Nota-se que o autor ressalta a necessidade de o privilegiamento ser “eficazmente reivindicado”, ou seja, esse status só existe em relação ao outro, precisa ser reconhecido pelos grupos sociais. O estamento, por fim, baseia-se no modo de vida, no modo formal de educação e no prestígio derivado de descendência ou profissão.

96,3 mil cargos e funções de confiança e gratificações para mover a máquina estatal federal? Desse total, 33,2 mil são cargos de livre nomeação¹⁹, ou seja, sua ocupação não depende de regras estáveis e universais e está sujeita a ajustes políticos, práticas clientelísticas e interesses pessoais e familiares.

Uma comparação torna mais nítida a singularidade nacional em torno dos cargos de livre provimento em relação a outros modelos de organização democrática. Nos Estados Unidos, o presidente pode preencher 9.051 cargos por meio de indicações políticas. Na Inglaterra, o primeiro-ministro nomeia 300 pessoas. Na Alemanha e na França, são 500 vagas²⁰ em cada país. É claro que cargos de livre nomeação são importantes para dar direção política à burocracia, como previu Weber, mas a questão aqui é o seu número desproporcional deles no Brasil em relação a outros países.

Faoro estava preocupado em mostrar que uma cultura clientelista e patronal corrói o poder público brasileiro e prejudica a consolidação de uma ordem jurídica impessoal, racional e universal e de uma ordem social equilibrada e justa. Ele adverte que a sociedade brasileira não se divide entre ricos e pobres, proprietários ou não proprietários, patrões e empregados. A divisão fundamental está entre o estamento e o resto da sociedade. Nada de muitas clivagens, tons de cinza: o estamento, para Faoro, é um só – um estrato social definido por meio de suas relações com o Estado.

O instrumento de poder do estamento é o controle patrimonialista do Estado, traduzido em um Estado centralizador e administrado em prol da camada político-social que lhe infunde vida. Imbuído de uma racionalidade pré-moderna, o patrimonialismo é intrinsecamente personalista, tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada. Em uma sociedade patrimonialista, em que o particularismo e o poder pessoal reinam, o favoritismo é o meio por excelência de ascensão social, e o sistema jurídico [...] costuma exprimir e veicular o poder particular e o privilégio, em detrimento da universalidade e da igualdade formal-legal. (CAMPANTE, 2003, p. 154-155).

São essas relações políticas que fazem dos integrantes do estamento os “donos do poder”. Eles usam a máquina política e administrativa em nome de seus interesses de poder, prestígio e riqueza. Faoro colocava em relevo o impacto dessa camada social no Estado e no resto da sociedade. O patrimonialismo torna o Estado brasileiro “sufocante” e “sobranceiro” e

¹⁹ Dados de abril de 2014, registrados no Boletim Estatístico de Pessoal, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, vol. 19, n. 217, maio de 2014. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2014).

²⁰ Números divulgados pelo diretor executivo da ONG Transparência Brasil, Claudio Weber Abramo. Ver: ABRAMO (2009).

prejudica a formação de uma sociedade civil²¹ forte, que se contraponha ao poder público. “O que está fora do estamento será a cera mole para o domínio, enquanto esta (*a sociedade*), calada e medrosa, vê no Estado uma potência inabordável, longínqua, rígida.” (FAORO, 2000, v.1, p. 441). Não se constitui um sujeito com força suficiente para exigir o aprofundamento democrático universalista e para romper com essa institucionalização paralela em que reina o clientelismo. Esse é mais um sinal de que o poder político é exercido no Brasil, em boa medida, em causa particular.²²

Na visão de Faoro, o florescimento de uma cultura local, brasileira e autônoma, capaz de desenvolver o país, é obstruído pelo “abraço sufocante da carapaça administrativa” transplantada de Portugal. O derrotismo do autor talvez ofusque sua preocupação social. Ele tinha consciência da desigualdade social brasileira, como fica evidenciado no trecho que segue, referindo-se à relação do estamento com o Estado: “Uma circulação de seiva interna, fechada, percorre o organismo, ilhado da sociedade, superior e alheio a ela, indiferente à sua miséria.” (FAORO, 2000, v.1, p. 441).

O fatalismo de Faoro é um dos principais pontos de crítica às suas teses. Disposto a ressaltar o caráter modernizante do Estado brasileiro, o historiador e filósofo Antônio Paim, por exemplo, reconhece a contribuição de Faoro em demonstrar a importância de fatores culturais para o entendimento de processos históricos, mas considera que ele se excedeu: “Ofuscado pela magnitude da própria descoberta, inclina-se por torná-la uma espécie de lei inexorável de nosso desenvolvimento, ou então, uma herança a repudiar em sua inteireza.” (PAIM, 1998, p. 24). Faoro, na análise de Paim, não soube avaliar o caráter modernizador que o mesmo patrimonialismo criticado por ele assumiu em certos momentos da história e cita como exemplo, mesmo com falhas, o sistema representativo sob o período imperial.

José Murilo de Carvalho tem na noção de estamento o foco de suas ponderações em relação a Faoro. Além de retomar a crítica ao estamento “estático”, Carvalho faz uma análise do Estado imperial brasileiro e afirma que não houve a existência de um estamento, mas sim

²¹ Este projeto adota a definição de sociedade civil elaborada por Cohen e Arato (1992). De acordo com os autores, a sociedade civil é uma esfera diferente e independente da economia e do Estado. Eles propõem uma definição em que a sociedade civil é vista como uma esfera da interação social, composta pelas esferas íntima (especialmente a família), associações (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais, e formas de comunicação pública.

²² Ao dizer isso, Faoro bateu de frente contra as teses do marxismo convencional sobre o Estado e sobre a sociedade brasileira, dominantes à época. Para os seguidores de Karl Marx, as explicações para os problemas nacionais estavam na luta de classes: o poder político seria exercido em nome de interesses econômicos, sejam eles dos latifundiários ou da burguesia urbana. Faoro rompe com o engessamento provocado pela premissa da supremacia econômica e mostra a força de um grupo social que não se encaixa na noção tradicional de classe social. O Estado não é mero comitê executivo da burguesia, mas instrumento de uma comunidade entranhada na máquina estatal que conduz os negócios públicos como se fossem privados.

de uma burocracia imperial com ingredientes patrimoniais. Tratava-se de uma elite política “[...] formada em processo bastante elaborado de treinamento, à qual se chegava por vários caminhos, os principais sendo alguns setores da burocracia como a magistratura.” (CARVALHO, 1979, p. 14).

Vimos que não há base empírica para falar em estamento burocrático. O corpo do funcionalismo se dividia vertical e horizontalmente, não possuía estilo próprio de vida, não tinha privilégios legais, não desenvolveu mecanismo de proteção de sua homogeneidade e autonomia. Não se estamentalizou a burocracia como um todo, não se estamentalizou a Igreja, não se estamentalizaram os militares: havia sim, setores mais ou menos burocratizados, mais ou menos coesos, como os magistrados, os militares, o clero, que disputavam entre si, e em alianças com setores extremos, maior peso nas decisões políticas e maior parcela de benefícios do poder. (CARVALHO, 1979, p. 24).

A análise de Carvalho foi rebatida por Kátia Mendonça Barreto. Na sua interpretação, Faoro não estava preocupado em apontar *quem* constitui o estamento e sim em mostrar *como* ele se constitui. Os atores passam, mas as práticas se mantêm e, por isso, elas é que são relevantes. O que importa é a permanência de um poder capaz de influenciar os mecanismos de decisão do Estado e de assegurar a satisfação de interesses privados, como o empreguismo.

Sob essa ótica (*de Carvalho*), a burocracia está distribuída em diferentes níveis do poder, não podendo ser estamental. Ora, o que Faoro descreve são relações antes que lugares de poder. Sua caracterização não está na quantidade de burocratas ou nas divisões internas à burocracia, mas sim em relações calcadas em um sentimento de pertencimento, mais ou menos consciente, por parte de um grupo. [...] Antes de tudo, o que Faoro revela com a noção de estamento é um tipo ideal de relações de poder no qual o caráter de honra do estamento, atribuída ou por mérito próprio, não é o mais importante, mas sim as relações pautadas na ‘influência’ sobre as decisões, fontes e recursos do poder. (BARRETO, 1995, p. 185-186).

Jessé Souza também contesta o caráter “estático” e “a-histórico” que Faoro empresta ao patrimonialismo. Ele faz uma dura crítica a uma trinca de peso do pensamento social brasileiro: Faoro, Roberto DaMatta e Sérgio Buarque de Holanda. O trio representaria uma “sociologia da inautenticidade”, cuja principal característica é enxergar o Brasil e o brasileiro como um país e um povo atrasado, contraditório e patrimonialista, em eterno descompasso com a modernidade ocidental.

Souza aponta outras causas para as mazelas brasileiras que não sejam apenas aquelas surgidas com a colonização portuguesa. Em dois livros sobre a desigualdade social no país, *A Ralé Brasileira* (2009) e *Os Batalhadores Brasileiros* (2010), busca mostrar como, apesar da redução da pobreza e da miséria, ainda persiste, maquiado, um fosso cultural e econômico

entre as classes ascendentes e a classe média tradicional²³. Em entrevista ao autor desta pesquisa, publicada no jornal Zero Hora, em 2011, Souza explicou seu argumento:

As classes alta e média brasileiras exploram um terço da população mais pobre em serviços mal pagos, perigosos, pesados e humilhantes para poder ter tempo de se dedicar a trabalhos e estudos compensadores que reproduzem seu próprio privilégio. [...] Essa luta de classes é intestina e cotidiana e reproduzida por todos nós todos os dias. E todos nós ficamos ainda de boa consciência porque nossa interpretação social dominante, corroborada por grande parte da mídia e ensinada em todas as escolas, diz que o nosso problema principal e a causa de todas as nossas mazelas é o ‘patrimonialismo do Estado’ lá longe, muito longe da responsabilidade de cada um de nós, em Brasília. Ainda que o nosso sistema político seja de fato um grave problema, construir um bode expiatório que esconde a responsabilidade social de todos nós é relegar o debate público a uma dimensão infantil e impossibilitar qualquer aprendizado real. Quando uma sociedade tão perversa e desigual como a nossa se imagina tão humana, decente e justa, que mudança pode ser possível? (FONTOURA, 2011).

O que parece apartar as visões de Faoro e Souza é, principalmente, a forma de enxergar a sociedade. Enquanto o primeiro fala em estamento, o segundo retoma a divisão por classes econômicas. Abstraída essa diferença de olhares, ambos parecem tratar do mesmo tema, ainda que Souza não concorde. O privilégio da classe média apontado em sua análise tem viés econômico, mas não parece rejeitar o privilégio gerado pelo status social, como ressaltado por Faoro. Além disso, não é possível falar em “patrimonialismo de Estado” como algo afastado da sociedade brasileira. Pelo contrário, o brasileiro médio parece compactuar com o sistema de compadrio e com a lógica patrimonialista.

Uma pesquisa Ibope²⁴, realizada em 2006, é bastante ilustrativa disso. Quase metade dos entrevistados (40%) admitiu que contrataria familiares ou pessoas conhecidas para cargos de confiança. Em outras duas questões da sondagem, a falta de clareza do brasileiro em relação à separação entre público e privado fica também evidente: 18% reconheceram que aceitariam mudar de partido em troca de dinheiro ou emprego para um familiar e que contratariam, sem licitação, empresas de familiares para a prestação de serviços públicos.

²³ O preconceito da classe média tradicional em relação às classes ascendentes é um tema candente. O fenômeno também aparece na mais recente obra de André Singer. Em entrevista ao autor desta pesquisa, publicada no jornal Zero Hora, Singer afirmou que há um “desgosto” na classe média em relação ao processo de ascensão dos setores de mais baixa renda. Diz ele: “Há questões ideológicas, como a concepção de que os programas sociais dão dinheiro para quem não trabalha. Mas há também questões de natureza material. Por exemplo, houve uma redução do trabalho doméstico. Há menos pessoas dispostas a fazer esse serviço e, com isso, a mão de obra fica mais cara e exigente. As domésticas começam a exigir seus direitos, carteira assinada, horário de trabalho, enfim, benefícios previstos na legislação. Essas pessoas estão mudando de situação e, para a classe média, essas exigências representam um novo cenário que não está sendo absorvido de maneira fácil. Outros exemplos são a superlotação dos aeroportos e as ruas cheias de carros. São mudanças que incidem sobre a classe média e que estão produzindo conflitos.” (FONTOURA, 2012, p. 20).

²⁴ Batizada de *Corrupção na política: eleitor vítima ou cúmplice?*, a sondagem foi realizada em janeiro de 2006, entrevistando 2.001 eleitores em 143 municípios. Cervellini (2006).

Vale ressaltar que o entrevistado, nas respostas destacadas acima, está falando de si próprio. Quando o questionamento é sobre o comportamento dos políticos ou do brasileiro em geral, os índices são ainda mais altos.

O que está implícito nos dados extraídos pelo Ibope é uma realidade assustadora em relação à capacidade do brasileiro em distinguir os interesses privados dos coletivos. A pesquisa indica que boa parte da população tenderia a se comportar de acordo com as regras do estamento assim que tivesse oportunidade de integrá-lo. E esse é um desejo latente. “A primeira consequência, a mais visível, da ordem burocrática, aristocratizada no ápice, será a inquieta, ardente, apaixonada caça ao emprego público. Só ele nobilita, só ele oferece o poder e a glória, só ele eleva, branqueia e decora o nome.” (FAORO, 2000, v.1, p. 440).

O estamento provoca aspirações porque tem características aristocráticas – forma-se como um círculo superior, consciente de suas relações de poder e com acesso ao consumo improdutivo. Participar do estamento assegura prestígio e, para sustentar o argumento, Faoro usa um trecho de *O Abolicionismo*, de Joaquim Nabuco, escrito 75 anos antes: “[...] o funcionalismo será a profissão nobre e a vocação de todos. Tomem-se, ao acaso, 20 ou 30 brasileiros em qualquer lugar onde se reúna a nossa sociedade mais culta: todos eles ou foram ou são, ou hão de ser, empregados públicos; se não eles, seus filhos.” (NABUCO apud FAORO, 2000, v. 1, p 440-441). Não se pode, no entanto, tomar o estamento rigorosamente como burocracia – não no sentido weberiano emprestado a ela. Uma eventual sobreposição dos dois conceitos pode levar a uma interpretação equivocada do fenômeno analisado por Faoro no Brasil. Comparato (2003, p. 332) demonstra a distinção entre os dois conceitos:

[...] o estamento funcional governante, posto em evidência por Faoro, nunca correspondeu àquela burocracia moderna, organizada em carreira administrativa, e cujos integrantes agem segundo padrões bem assentados de legalidade e racionalidade. Não se trata, pois, daquele estamento de funcionários públicos encontrável nas situações de ‘poderio legal com quadro administrativo burocrático’ da classificação weberiana, mas de um grupo estamental correspondente ao tipo tradicional de dominação política, em que o poder não é uma função pública, mas sim objeto de apropriação privada.

Souza (2000) igualmente critica a perspectiva liberal clássica que perpassa as páginas de *Os Donos do Poder*. Ele enxerga no livro uma condenação ao Estado interventor e uma crença de que a experiência norte-americana, na qual a sociedade se formou antes do Estado, encarnaria o modelo balizador do desenvolvimento no Ocidente. Souza busca mostrar que o Estado como motor da modernização de um país não é uma experiência incomum e se repetiu em muitas nações. A exceção, na verdade, seriam os Estados Unidos.

O autor igualmente critica a dimensão que a herança ibérica toma como fenômeno explicativo das mazelas nacionais. A existência do estamento, uma “elite má” tão poderosa e onipresente, acabaria carimbando qualquer política pública, independentemente do seu conteúdo, alvo, objetivo e proponente, como uma ação suspeita. Estaria aí, dissimulado, o combustível que alimenta o preconceito de origem liberal contra o Estado. Mas parece pouco provável que a relação entre os interesses do estamento e as políticas públicas, mesmo sob o juízo do senso comum, se dê de forma tão direta e automática como aponta Souza. Em nenhum momento foi dito que poder público só atua guiado por interesses particulares, principalmente de elites econômicas. Os programas de transferência de renda iniciados na gestão do PSDB e ampliados no governo petista são exemplos evidentes disso.

Em *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, da década de 1970, Simon Schwartzman manteve o patrimonialismo como peça central para se entender um Brasil marcado por séculos de colonização e escravidão. Schwartzman – ainda que faça uma crítica à expressão “estamento burocrático”, usada por Faoro – reforça a noção de um Estado “sobranceiro”. Como Faoro, argumenta que o Brasil herdou de Portugal um sistema político no qual o Estado não atua como uma marionete de determinadas classes e sim como um ator com uma dinâmica própria, independente dos interesses da sociedade, “[...] que tende a ser, em geral, dependente do Estado para a obtenção de benefícios, sinecuras, autorizações, empregos, regulamentos, subvenções.” (SCHWARTZMAN, 2007, p. 15).

É pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é uma forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada e uma ‘sociedade civil’ (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada. [...] Não se trata de afirmar que, no Brasil, o Estado é tudo e a sociedade, nada. O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que o Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo-poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida, mas, por isso mesmo, fugidia e frequentemente rebelde. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 11).

A tensão entre sociedade e Estado se expressa em dois polos principais de organização social: o do tipo privado capitalista e o do tipo patrimonial-burocrático. No encontro dos dois polos, há uma “contradição estrutural” que faz gerar dois “estilos” de atuação e participação política: representação e cooptação. Trata-se da principal contribuição teórica de Schwartzman. O primeiro estilo é o padrão das formulações políticas mais avançadas e plurais. Nele, as demandas e reivindicações sociais se agregam na forma de grupos de interesse, partidos, movimentos sociais e organizações civis e pressionam por acesso às arenas

de decisão do sistema político. No segundo estilo, é o velho patrimonialismo que reina. De dentro do Estado é que se formam redes com relações na sociedade. O poder formal faz a cooptação da sociedade, gerando um sistema vertical e autoritário.

O contraste de estilos, na visão de Schwartzman, chega a provocar uma nítida divisão regional no país. Historicamente, de um lado estava São Paulo, que, pela força econômica, constituiu-se como um vetor do sistema representativo, e, de outro, estavam Rio de Janeiro e Brasília, as duas capitais políticas que simbolizavam o modelo de cooptação por conta da aliança entre o poder central e as oligarquias políticas dos Estados mais pobres²⁵.

Se Schwartzman fala em dois estilos de atuação e participação política, Edson de Oliveira Nunes (2010) opta por trabalhar com a ideia de gramática política. Essa noção indica a existência de padrões linguísticos institucionalizados na relação entre Estado e sociedade no Brasil. São eles: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos. A primeira linguagem é secular e abriga os fenômenos do patrimonialismo e do fisiologismo. As últimas três surgem a partir da década de 1930, sob o governo Getúlio Vargas. Desde então, elas disputam entre si a prerrogativa de fazer a comunicação entre poder público e sociedade civil.

O clientelismo, um conceito cunhado a partir dos estudos sobre comunidades rurais, é caracterizado pelo contato pessoal, no qual as trocas são generalizadas. Isso significa que uma determinada negociação não se encerra com a realização da troca, ela pressupõe promessa e expectativa de retornos futuros. Trata-se de um padrão comportamental completamente diferente daquele que se estabelece sob o capitalismo moderno, o de troca específica, no qual o processo não inclui a expectativa de ganhos futuros nem depende da existência de uma relação pessoal anterior entre as partes envolvidas. É a impessoalidade do mercado capitalista moderno. Na política brasileira, o clientelismo se expressa por meio da troca de favores, compra de votos, do “jeitinho”, do empreguismo e do uso privado de recursos e bens públicos. Essa linguagem se tornou tão impregnada nas relações a ponto de interferir nos processos burocráticos que, na visão weberiana, deveriam ser impessoais.

O corporativismo representa um passo em direção à formalização e à racionalização das relações. Definido em lei, esse padrão significa uma tentativa de organizar um sistema de representação de interesses. O Estado se torna central, reconhecendo os atores com

²⁵ A questão levantada por Schwartzman não parece ultrapassada. Recentemente, em fevereiro de 2013, dois políticos com bases no Nordeste, Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN) e Renan Calheiros (PMDB-AL), foram eleitos para presidir a Câmara dos Deputados e do Senado. Levantamento do jornal Zero Hora demonstrou não se tratar de coincidência. Desde a década de 1980, oito dos 18 presidentes da Câmara saíram desta região. No mesmo período, nove dos 20 mandatos no Senado foram ocupados por nordestinos, sem contar com os quatro turnos de José Sarney (PMDB), líder maranhense que concorre pelo Amapá. (ZERO HORA, 2013, p. 6).

capacidade de expressão de demandas e permitindo sua existência. O que está implícito aqui é uma intenção de estabelecimento de ordem, criando canais de diálogo e reduzindo os conflitos sociais. No Brasil, o corporativismo se constituiu em uma estratégia do Estado de controle das classes inferiores por meio de sua institucionalização. Um exemplo disso foi a relação estabelecida por Getúlio com os sindicatos, de cooptação.

Na tentativa de escapar ao corporativismo, o sindicalismo moderno, num desenvolvimento paralelo, também tentou criar um partido político, o PT, que tinha como objetivo construir uma oposição verdadeira e sem compromissos com a cidadania regulada estatal em todos os níveis. Mas, à medida que o partido passava a existir, um novo conjunto de obstáculos emergiu: o sistema partidário absolutamente não opera na base do universalismo de procedimentos. Este fato compeliu o PT a assumir certos compromissos para poder sobreviver e competir por escasso sucesso eleitoral. (NUNES, 2010, p. 162).

O insulamento burocrático é o terceiro dos quatro padrões propostos pelo autor para entender a relação entre Estado e sociedade no Brasil. Trata-se de uma linguagem instituída para criar escudos de proteção a determinados setores do Estado, nos quais imperam a racionalidade e a especialização técnica. A intenção é evitar a interferência, pelos canais políticos, dos interesses externos, pessoais, corporativos ou sociais. O insulamento cria uma barreira entre a burocracia e as demandas externas, principalmente as populistas, e reduz o número de atores que integram a arena decisória na formulação de políticas públicas²⁶. “[...] os atores que promovem o insulamento almejam refrear o personalismo e a patronagem em benefício de uma base mais técnica para a fixação de prioridades.” (NUNES, 2010, p. 56). O problema do modelo está no seu déficit democrático e na pouca abertura para o escrutínio público. “A falta de controle público que acompanhou a intensificação do insulamento burocrático gerou impunidade e a corrupção em larga escala.” (NUNES, 2010, p. 169).

A primeira experiência de insulamento burocrático no Brasil foi o Dasp.

O poder público blindou as agências daspianas, instrumento modernizador do Estado, do clientelismo, criando uma situação onde havia ‘ilhas de excelência’ – daí a palavra insulamento – protegidas do jogo político estabelecido com os setores mais atrasados. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 42).

No governo Juscelino Kubitschek (1955-1960), o presidente também se valeu de uma associação entre o clientelismo e o insulamento como forma de manter apoio político e conseguir fazer avançar seu projeto de desenvolvimento para o país.

²⁶ A formulação de arenas decisórias em torno de políticas públicas foi tema da minha dissertação de mestrado. Ver: Fontoura (2010).

Por fim, o universalismo de procedimentos é a afirmação, ainda que gradual, do regime burocrático racional e legal previsto por Weber. Essa linguagem está relacionada à noção de cidadania plena e de igualdade perante a lei. Sob esse padrão, as regras e as trocas têm caráter geral e impessoal. Na máquina pública, o universalismo se expressa, por exemplo, por meio da implantação do sistema meritocrático. Nunes (2010) ressalta que o universalismo é resultado da expansão da lógica econômica capitalista, que “penetra todas as esferas da vida social e estende-se a outras instituições”. No Brasil, porém, a situação é diferente.

O personalismo impregnou e ‘enquadrou’ muitas instituições. No Brasil, o universalismo de procedimentos está permanentemente sob tensão. Relações pessoais e hierárquicas são cruciais para tudo, desde obter um emprego até um pedido aprovado por órgão público; desde encontrar uma empregada doméstica até fechar um contrato com o governo; desde licenciar o automóvel até obter assistência médica apropriada. Os brasileiros enaltecem o jeitinho (isto é, a acomodação privada e pessoal de suas demandas) e a autoridade pessoal como mecanismos cotidianos para regular relações sociais e relações com instituições formais. (NUNES, 2010, p. 52).

Todo o esforço de Nunes está concentrado em superar autores que vieram antes, entre eles, citados nominalmente, estão Faoro e Schwartzman. Do ponto de vista teórico, Nunes quer mostrar que o pensamento social brasileiro sempre se movimentou por meio de dualismos, polos extremos que se mantêm em constante tensão.

[...] as interpretações do Brasil contemporâneo têm sido prolíficas na produção de dicotomias, todas representando variações em torno do tema clássico dos ‘dois Brasis’: desenvolvimento versus subdesenvolvimento, Brasil urbano versus Brasil rural, industrialização versus oligarquia rural, poder público versus ordem privada, centralização versus poder local, sístole versus diástole, representação versus cooptação, tradição versus modernidade, Brasil versus Índia. (NUNES, 2010, p. 32).

Ao elaborar a gramática com quatro linguagens, Nunes tenta mostrar que o sistema institucional brasileiro acabou superando a noção de “dois Brasis”. “Sintetizando, meu objetivo é mostrar como a introdução do capitalismo moderno no Brasil interagiu com a criação de um sistema institucional sincrético, agora nacional e multifacetado, e não mais regional e dualista”. (NUNES, 2010, p. 36).

Olhada em perspectiva, a colaboração de Nunes, ainda que mais atual e refinada, se coloca na ponta de uma linha de pensamento que passou antes por Faoro e Schwartzman.

Schwartzman tem tido a oportunidade de reformular suas análises sobre o país. Em 2003, no artigo *Atualidade de Raymundo Faoro*, ele escreveu que o estamento continua existindo, mas não com o mesmo poder, e que a cruzada de Faoro contra o autoritarismo havia perdido “muito do seu apelo e de sua atualidade”. Os problemas do país à época, início

da década de 2000, final do governo Fernando Henrique, “[...] eram decorrentes da incapacidade de o Estado exercer o poder que lhe é delegado, democraticamente, para governar em benefício de todos.” (SCHWARTZMAN, 2003, p. 211). Quatro anos depois, após a crise que abalou o primeiro mandato do governo Lula, sua leitura da realidade era mais dura. Escreveu na nota à quarta edição de *Bases do Autoritarismo Brasileiro*:

Nas eleições de 1994 e 1998, a oposição entre PSDB e PT se aproximou bastante do que poderíamos descrever como a disputa entre dois partidos políticos modernos, um com mais apoio nas classes médias e no empresariado, outro com mais apoio nos sindicatos e movimentos sociais independentes. Desde então, no entanto, os partidos políticos perderam substância, o clientelismo se ampliou, o sindicalismo e os movimentos sociais foram cooptados, e boa parte das antigas elites patrimonialistas manteve seu poder de sempre, agora como meras cleptocracias. O período moderno da política brasileira teve fôlego curto, e a política antiga está demonstrando ter enorme e inesperada (capacidade) de sobrevivência e metamorfose. (SCHWARTZMAN, 2007, p. 8).

Descontada a moderação de Schwartzman em relação ao governo tucano – que não encontra eco na realidade, uma vez que o ex-presidente Fernando Henrique²⁷ também se aliou às mesmas “elites patrimonialistas” para administrar –, sua constatação demonstra que o vaticínio de Faoro continua a assombrar o Brasil cinco décadas após o lançamento de *Os Donos do Poder*.

2.2 O COMBATE À BUROCRACIA E A APOSTA NO GERENCIALISMO

Depois do governo Vargas, a reforma do setor público volta ao foco do poder central durante a ditadura militar (1964-1985). Dispostos a impedir a suposta entrada do comunismo no Brasil, estancar a instabilidade do campo político e fortalecer o nacionalismo, os militares impõem ao governo na postura apolítica e tecnoburocrática. O regime aumenta o tamanho e o poder de intervenção estatal²⁸, mas, ao mesmo tempo, preocupa-se com os problemas gerados pela burocracia.

²⁷ Em artigo publicado em jornais do país, o próprio Fernando Henrique reconheceu a permanência do patrimonialismo como chaga da política nacional. O ex-presidente, no entanto, acredita que o cenário atual é ainda mais grave: “Com o desenvolvimento acelerado do capitalismo e com a presença abrangente dos governos na vida econômica nacional, as oportunidades de negócios entremeados por decisões dependentes do poder público se ampliaram consideravelmente. E as pressões políticas se deslocaram do mero favoritismo para o ‘negocismo’. Há contratos por todo lado a serem firmados com entes públicos, tanto no âmbito federal como no estadual e no municipal. Crescentemente, os apoios políticos passam a depender do atendimento do apetite voraz de setores partidários que só se dispõem a ‘colaborar’ se devidamente azeitados pelo controle de partes do governo que permitam decisões sobre obras e contratos.” (CARDOSO, 2012).

²⁸ Martins (1997) afirma que, na metade dos anos 1970, não havia um cálculo a respeito do número de fundações públicas, autarquias, empresas públicas e empresas estatais existentes no Brasil. O autor cita uma pesquisa que somou 571 empresas controladas pelo Estado nas três esferas administrativas, sendo que 60% delas haviam sido criadas entre 1966 e 1976.

As mudanças foram introduzidas por meio do Decreto-lei nº. 200-1967 e representavam três objetivos²⁹. O primeiro era garantir descentralização administrativa, como forma de dar maior agilidade ao Estado. O segundo era assegurar a coordenação e o controle das unidades descentralizadas, um esforço de evitar a fragmentação da ação estatal. Por último, a reforma buscava incentivar Estados e municípios e reproduzir o modelo de gestão federal. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Da mesma forma como o modelo varguista, a reforma realizada pelos militares tinha um componente autoritário, à medida que se baseava na crença na tecnocracia. Outro problema da iniciativa foi o fracasso dos mecanismos de coordenação das agências descentralizadas, que não previram formas de controle de desempenho. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Já o insulamento burocrático de algumas agências estatais acabou provocando um efeito inverso ao esperado ao fomentar a criação de canais de acesso privilegiado de setores sociais ao aparato público. O fenômeno foi descrito na literatura como anéis burocráticos: arranjos que englobam setores estatais e o setor privado, representando a privatização da máquina pública e de suas políticas, mas sem a forma clara de um *lobby*. O anel burocrático se dá dentro da máquina pública. Círculos representantes das classes dominantes manteriam relacionamento com parcelas da burocracia de forma a obter resultados. (CARDOSO, 1975).

Em um ambiente marcado pelo autoritarismo, o insulamento burocrático e os anéis burocráticos impulsionaram as velhas práticas do patrimonialismo brasileiro, como favorecimentos, tráfico de interesse e corrupção. Sem democracia, o controle público ficou ainda mais distante do aparato estatal. Não havia responsabilização de governantes e burocratas perante a sociedade. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

A redemocratização em 1985 encerra o período autoritário, mas os primeiros governos civis posteriores ao regime militar – José Sarney (1985-1990), Fernando Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994) – não apresentam um plano consistente de alteração da administração pública. Mudanças estruturais em ministérios, secretarias e órgãos de alto escalão tinham como objetivo apenas acomodar interesses políticos com o objetivo de manter a governabilidade. (MARTINS, 1997). A única exceção foi o estabelecimento, em 1986, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) com o objetivo de qualificar a alta burocracia.

No período, as únicas mudanças substanciais foram realizadas por meio da Constituição de 1988. A Carta ganhou um capítulo específico para tratar da administração

²⁹ Um detalhamento da formulação do decreto-lei e dos bastidores de como o tema foi tratado no governo militar pode ser encontrado em Gaetani (2003).

pública e estabeleceu pontos que contribuiriam para aumentar a democratização do Estado, a descentralização administrativa e o princípio meritocrático para o funcionalismo. “Pouco a pouco, a opinião pública percebeu que a Constituição não tinha resolvido uma série de problemas da administração pública brasileira.” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 58).

A reestruturação da máquina estatal só ganha status de prioridade no governo Fernando Henrique. Diferentemente das duas tentativas anteriores de reforma, essa se dá em um período democrático, no qual qualquer mudança exige amplo esforço de negociação. Ao dar início ao programa, em 1995, o então ministro da Administração Pública e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser-Pereira, tinha como meta colocar a gestão pública em novo patamar, em consonância com o processo de reformas que ocorria em diversos países havia mais de uma década. A intenção era superar o modelo burocrático, mas o ministro tinha consciência de que havia também outro inimigo.

Quando começou a reforma, havia em Brasília uma alta burocracia eficiente e responsável, que tinha como adversário o clientelismo. Eu estava de acordo com a noção de que esse clientelismo ou esse patrimonialismo ainda estava presente no Estado brasileiro, mas isto não justificava que, primeiro, terminássemos a reforma burocrática de 1937 para, depois, começar a reforma gerencial. E eu dizia para esses servidores públicos que não adianta combater o clientelismo com uma burocratização cada vez maior do Estado. É preciso continuar combatendo ao mesmo tempo que se dá um passo para a frente. (BARBOZA, 2014).³⁰

As propostas pensadas por Bresser-Pereira foram reunidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. O modelo proposto pelo governo, batizado de Administração Pública Gerencial (APG), tinha como uma das metas superar os entraves da gestão burocrática. Enquanto essa última tem como princípio norteador a efetividade, a capacidade do Estado de garantir a lei, a primeira persegue a eficiência.

Não basta que a administração pública garanta a execução da lei, ou, mais amplamente, das políticas públicas; é necessário efetivá-las com eficiência, ou seja, com uma satisfatória relação entre a quantidade e a qualidade dos serviços de um lado e seus custos de outro. (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 190).

Pelo diagnóstico do governo Fernando Henrique, o Estado brasileiro sofria de problemas fiscais e de uma administração burocrática caracterizada por ineficiência, morosidade, clientelismo e descompromisso. O modelo burocrático era hierarquizado, pesado e centralizador e marcado pelo excesso de regulamentos e pela uniformização de

³⁰ Entrevista de Bresser-Pereira a Hélio Batista Barboza, em 2006, e revisada em 2014. Destinava-se a uma publicação sobre a história da administração pública na Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, que não se realizou. Em: Barboza (2014).

procedimentos na prestação de serviços. (FERRAREZI, 2007). Nesse cenário, era limitada a possibilidade de resposta ágil às demandas sociais.

Tratava-se de uma crise fiscal, caracterizada pela perda de crédito por parte do Estado e pela sua incapacidade de realizar poupança pública; uma crise do modo de intervenção do modelo de substituição de importações; e uma crise da forma de administrar, caracterizada pelas disfunções da burocracia pública. (MATTOS; SIQUEIRA, 2008, p. 40).

De acordo com Bresser-Pereira (2010b), “[...] a reforma gerencial de 1995, como as demais reformas dessa natureza, respondeu ao grande aumento do tamanho do Estado [...]” A política de criação de estatais em vigor durante a ditadura militar havia espalhado empreendimentos públicos por todos os setores da economia, aumentando consideravelmente a presença do Estado. (MARTINS, 1997). O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado afirmava que o Estado brasileiro havia se desviado de suas “[...] funções precípuas para atuar com grande ênfase na esfera produtiva. Essa maciça interferência do Estado no mercado acarretou distorções crescentes neste último [...]” (MARE, 1995, p. 9).

Os reformadores acreditavam que seria possível fortalecer o Estado dentro de uma nova perspectiva de suas funções. O poder público passaria a atuar como regulador da economia e do mercado, deixando de ser “[...] o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento.” (MARE, 1995, p. 12).

Com base nesse cenário, o governo determinou uma mudança estrutural na máquina pública, e houve a transferência de algumas atividades exercidas pelo setor estatal para entidades apoiadoras do Estado. Os setores do núcleo estratégico e das atividades exclusivas do Estado permaneceriam sob o domínio estatal. O núcleo estratégico recebeu a responsabilidade de formular e avaliar as políticas públicas que passaram a ser desempenhadas por instituições qualificadas como agências executivas. Essa relação entre núcleo estratégico e agências executivas passou a ser mediada por contrato. Os serviços não exclusivos de Estado, por sua vez, poderiam ser prestados pela iniciativa privada ou por entidades do tipo “organização social.” (MATTOS; SIQUEIRA, 2008).

Em relação ao setor de produção de bens e serviços, o modelo institucional previa a transferência das atividades para o mercado, por meio de privatizações. A reforma tinha como pressuposto a ideia de que as empresas estatais se tornariam mais eficientes e menos politizadas se controladas e administradas pelo mercado. A privatização e a transferência de serviços para organizações não estatais também tinham como alvo a cultura clientelista

brasileira. Ao afastar determinados setores da esfera política, o governo estaria reduzindo o acesso a recursos de patronagem. O modelo proposto por Bresser-Pereira (2010a e 2008) pode ser melhor compreendido em um quadro.

Quadro 2 - Modelo de reforma do Estado proposto por Bresser-Pereira

	Propriedade estatal	Propriedade pública não estatal	Propriedade corporativa	Propriedade privada
Núcleo estratégico do Estado	Políticos e alta burocracia			
Atividades exclusivas: formulação de políticas	Secretarias			
Atividades exclusivas: implementação	Agências executivas			
Atividades de controle social		Organizações de defesa de interesses públicos		
Oferta de serviços sociais, culturais e científicos		Organizações sociais e outras sem fins lucrativos		Instituições filantrópicas
Defesa de interesses corporativos			Sindicatos e associações	
Produção de bens e serviços para o mercado				Empresas

Fonte: Adaptado de Bresser-Pereira (2010a e 2008).

Do ponto de vista estrutural, a nova engenharia institucional estava baseada na noção de associar, de forma esquemática, formas distintas de domínio (estatal, público não estatal, corporativo e privado) a tipos distintos de atividades. Uma das principais mudanças foi o estímulo à formação de um espaço público não estatal. Com a transferência de atividades não exclusivas de Estado para o setor público não estatal, houve a multiplicação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips). Essas são entidades sem fins lucrativos, públicas não estatais, financiadas e controladas pelo Estado por meio de termo de compromisso e contrato de gestão.

A instituição das figuras jurídicas de OS e Oscips se encontra na agenda gerencialista. A ideia é de que a transferência de atividades para organizações públicas não estatais garanta uma operação muito mais eficiente e flexível. Para Bresser-Pereira (2010a), esse cenário permite que o Estado seja grande do ponto de vista da despesa, um Estado Social, mas pequeno em termos do quadro de pessoal.

Talvez o aspecto mais interessante dessa transferência da execução dos serviços sociais, culturais e científicos para as organizações públicas ou de interesse público não estatais é o fato de que essa forma de realizá-los permite que o Estado se limite a

contratar servidores estatutários de alto nível que, além de participarem em conjunto com os políticos da formulação de políticas públicas, encarregar-se-ão de contratar os serviços e verificar sua execução. (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 200-201).

Outro aspecto da reforma de Bresser-Pereira foi a reorganização administrativa, com a sistematização das informações públicas e o fortalecimento das carreiras de Estado a partir da realização de concursos. A literatura igualmente destaca a aprovação das emendas constitucionais 19 e 20. Por meio dessas medidas, o governo estabeleceu limite para gastos com o funcionalismo, flexibilizou o regime jurídico de vinculação dos servidores e introduziu a eficiência como um dos princípios do direito administrativo em qualquer esfera do poder público (ao todo, são cinco: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência). “Tais mudanças constituíram-se em peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária, de otimização das políticas e democratização da gestão pública.” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 60).

Bresser-Pereira (2010a e 2008) reconhece que a reforma realizada na Grã-Bretanha inspirou suas ações. O ministro esteve na Grã-Bretanha para conhecer a experiência local.

Nos intervalos entre as visitas, fui às grandes livrarias de Londres procurar livros sobre administração pública. Não havia muitos, e estavam geralmente situados no meio dos livros de Ciência Política, mas encontrei um número suficiente para compreender que entre servidores, consultores e intelectuais da Administração Pública se formava uma rede de debates em torno da reforma gerencial e da New Public Management (*NPM*), a teoria em formação sobre ela. (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 189).

O autor afirma que, por conta do contexto histórico, de hegemonia do neoliberalismo, a escola que estava sendo criada na Grã-Bretanha passou a ser vinculada à proposta do Estado mínimo, mas, na sua opinião, em paralelo à noção de redução de despesas, havia um horizonte promissor de reformulação da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2010b). A recusa ao Estado mínimo também já estava expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

Dada a crise do Estado e o irrealismo da proposta neoliberal do Estado mínimo, é necessário reconstruir o Estado, de forma que ele não apenas garanta a propriedade e os contratos, mas também exerça seu papel complementar ao mercado na coordenação da economia e na busca da redução das desigualdades sociais. (MARE, 1995, p. 44).

Em uma conferência no Canadá em 2001, Bresser-Pereira afirmou que estava surgindo um novo Estado. No século 21, avaliou ele, o Estado não será neoliberal nem social-

democrático: será social-liberal. “Ele é social porque está comprometido para com os direitos sociais. É liberal porque acredita nos mercados e na concorrência mais do que neles cria o estado social-democrático.” (BRESSER-PEREIRA, 2001, p. 11).

Apesar das ressalvas de Bresser-Pereira, a reforma foi marcada por críticas que a vincularam ao modelo neoliberal. Dasso Júnior (2006) criticou o diagnóstico do governo, de que o Brasil padecia de uma crise de Estado provocada pelo desvio do poder público de suas funções básicas e entrada no setor produtivo. O problema do Estado brasileiro, na verdade, seria “[...] uma crise de legitimidade, resultado da insuficiência da representação derivada do modelo de democracia burguesa.” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 11). Em um cenário de fim da Guerra Fria e hegemonia do modelo capitalista, completa o autor, o Estado passou a representar uma barreira para a ampliação do lucro no setor privado. “Esse contexto, central para a ascensão do ultraliberalismo, exigiu reformas no Estado, com ênfase nas privatizações, em um primeiro momento, e na própria forma de gestão pública em um segundo momento.” (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 11). O autor também condena a mentalidade voltada para o mercado e a condução do Estado como se fosse uma empresa.

Rejeitando esses argumentos, os defensores da reforma afirmam que a iniciativa não tinha perfil neoliberal porque buscava fortalecer o Estado, tornando-o mais capaz e eficiente. “A reforma gerencial não fazia parte do receituário do Consenso de Washington que procurou impor reformas neoliberais aos países em desenvolvimento.” (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 14). Ainda como ministro, Bresser-Pereira já fazia distinção entre sua proposta para o Estado e a agenda neoliberal.

A direta [...] quer voltar ao Estado liberal do século passado – o que é ridículo, impossível, porque assim se perde a defesa dos direitos sociais. A esquerda e a social-democracia querem reformar o Estado. Um Estado menor, mais forte, menos privatizado e capaz de defender ou afirmar os direitos individuais, sociais e públicos. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 9).

Passados mais de 10 anos, o autor mantém o raciocínio:

A Administração Pública Gerencial inspirou-se, sem dúvida, na administração de empresas, principalmente nas suas estratégias administrativas, mas isso não significa que tenha também adotado o lucro e outros conceitos do setor privado; o critério da administração pública é sempre o do interesse público. Quando falamos em indicadores de desempenho e metas, estamos sempre nos referindo a indicadores e metas que julgamos coerentes com o interesse público ou o bem comum. Quando nos referimos à competição administrada como uma das formas de responsabilização das agências e de seus servidores, estamos falando em competição por excelência, por melhor qualidade dos serviços a um custo menor, e não em lucros ou vendas. (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 21).

Bresser-Pereira igualmente faz questão de ressaltar que a agenda reformista não era uma bandeira originalmente Tucana, não constava como prioridade do partido.

Na primeira reunião que tive com o presidente, alguns dias antes de começar o novo governo, disse a ele que planejava realizar essa reforma, da qual deveria constar emenda constitucional definindo de maneira mais flexível a estabilidade dos servidores porque entendia a absoluta estabilidade existente no Brasil incompatível com uma administração moderna. Fernando Henrique observou que essa reforma não estava na agenda, que não fizera parte dos compromissos de sua campanha. Não me impediu, entretanto, de dar os primeiros passos em direção a ela, deixando apenas claro que a decisão de apresentar uma emenda constitucional deveria aguardar o tempo necessário para saber se haveria suficiente apoio político para ela ou não. (BRESSER-PEREIRA, 2010a, p. 180).

Parte das críticas à reforma de Bresser-Pereira deve ser analisada a partir da compreensão do momento histórico em que foi realizada. Anos antes, no governo Fernando Collor (1990-1992), a noção de reforma do Estado havia sido contaminada por posições controversas e inábeis adotadas pelo então presidente. O funcionalismo público foi resumido à pecha de “marajá”, o poder público se tornou “Estado elefante” e o automóvel brasileiro virou “carroça” nas declarações do chefe da nação. “O termo reforma do Estado, no fundo, foi ideologizado na disputa política e na produção acadêmica, em boa medida como resultado deste legado inicial da década de 1990.” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 62).

Independentemente das controvérsias, a passagem de Bresser-Pereira pela Esplanada dos Ministérios impulsionou um debate nacional a respeito do setor público, suas deficiências e formas de melhorar seu desempenho.

Bresser foi pioneiro em perceber que a administração pública mundial passava por grandes mudanças e elas seriam necessárias igualmente no Brasil. [...] Bresser se apoiou em uma ideia mobilizadora: a de uma administração pública voltada para resultados. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 59- 61).

Logo, as diretrizes da APG acabaram influenciando administrações estaduais e municipais por todo o país. Técnicos que atuaram na reforma na esfera federal migraram para Estados e passaram a aprimorar instrumentos de modernização da máquina pública. Consultorias especializadas em gestão empresarial também passaram a oferecer serviços baseados nos preceitos da APG a prefeitos e governadores. Inicialmente, esses processos foram realizados em governos do PSDB, como o de Aécio Neves em Minas Gerais (2003-

2010), que cunhou a expressão choque de gestão³¹. Com o passar o tempo, iniciativas semelhantes foram desenvolvidas em gestões de outros partidos, como a de Eduardo Campos (PSB), em Pernambuco (2007-2014).

Cinco fatores impulsionaram as reformas nos Estados. O primeiro foi a crise fiscal que atingia as unidades da federação e ficou evidente na implantação do Plano Real. A partir do fim da inflação, da privatização de bancos estaduais, da renegociação da dívida com a União e da criação de leis que visavam a disciplinar as finanças públicas, os governos foram obrigados a buscar alternativas para equilibrar as contas. O segundo fator aparece nesse contexto: propagados pelo país, os princípios desenvolvidos por Bresser-Pereira encontraram governadores ávidos por achar soluções capazes de reduzir gastos e criar eficiência. Como terceiro e quarto fatores, aparecem a disseminação de boas práticas e inovações administrativas e a troca de ideias por meio de fóruns federativos interestaduais, como o Conselho de Secretários Estaduais de Administração (Consad). Por fim, houve também o papel desempenhado pelo Programa de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal, o PNAGE. (ABRUCIO; GAETANI, 2008).

Contraditoriamente, a onda reformista nos Estados ocorre em um momento de refluxo na esfera federal. Com a derrota do PSDB em 2002, o poder central passa ao comando do PT, forte crítico da reforma de Bresser-Pereira. O governo Lula, na avaliação de Abrucio e Gaetani (2008), torna-se incapaz de manter prioridade à agenda de modernização do aparato público. Apesar da constatação dos autores, não se pode ignorar medidas importantes tomadas nos governos petistas, como o fortalecimento da Polícia Federal e da CGU. O próprio Bresser-Pereira reconhece a capacitação dos órgãos de fiscalização nos últimos anos. Em entrevista ao autor desta tese, publicada no jornal Zero Hora, o ex-ministro falou a respeito de escândalos de corrupção no país:

A corrupção sempre existiu no Brasil. A novidade que temos hoje é um Estado forte, competente. Tem muita gente que fala mal do Estado, mas a Polícia Federal é muito boa, é a única polícia boa e era péssima antigamente. Temos um Ministério Público muito competente, e nosso Judiciário melhorou. E temos um Tribunal de Contas da União muito respeitável. Ora, se descobrem muito mais coisas. (ZERO HORA, 2015b).

Ao mesmo tempo, cresce nos Estados o interesse por implantar políticas inovadoras, capazes de equalizar ajuste fiscal e ferramentas gerenciais e de melhorar os serviços públicos. Iniciativas como a transferência de serviços para OS e Oscips, a criação da carreira de gestor

³¹ A experiência da reforma mineira está descrita no livro *O Choque de Gestão em Minas Gerais – Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Sobre a reforma feita pelo governo Yeda Crusius no Rio Grande do Sul*, ver: Fontoura (2010).

público e o desenvolvimento de sistemas informatizados destinados a controlar e a racionalizar o gasto foram reproduzidas em diferentes Estados. Por outro lado, a introdução de modelos meritocráticos de incentivo ao funcionalismo e de instrumentos de fortalecimento da democracia e do *accountability*³² não teve o mesmo ritmo. Essa discrepância indica que as reformas nos Estados não respeitam a uma fórmula única. Em cada unidade da federação, a realidade política e administrativa local impôs condições específicas para o avanço das mudanças, uma vez que impactam em processos políticos e estruturas arraigadas de poder. Ainda assim, quatro fatores favorecem a constituição de alianças e coalizões reformistas: o peso da dimensão fiscal, a força de continuidade das inovações que tiveram sucesso, o potencial de mobilização gerado por ideias de impacto como “choque de gestão” e a formação de um grupo identificado com a onda de mudanças – os empreendedores de políticas, líderes capazes de aliar conhecimento especializado e habilidade política na defesa e sustentação das reformas. (ABRUCIO; GAETANI, 2008).

Abrucio e Gaetani (2008) avaliam que o alastramento dos princípios da APG pelos Estados acabou criando um “caldo de cultura” capaz de incentivar mudanças no setor público e fornecendo um “referencial geral de modernização”. Com o tempo, esse novo modelo de gestão pública teria perdido o carimbo de iniciativa do governo Fernando Henrique e ficado mais livre das “brigas ideológicas”. Esta pesquisa indica que a redução de resistências apontada pelos autores nesse artigo escrito em 2008 possa estar avançando mais um passo.

2.3 O PT DA OPOSIÇÃO AO PSDB ÀS CONTRADIÇÕES DE GOVERNAR

Nunca antes na história deste país³³ um ex-operário havia chegado à Presidência da República, como ocorria naquele 1º de janeiro de 2003. Para quem conserva boa memória dos momentos políticos nacionais, ficaram registradas as cenas do desfile de Lula, ao lado de dona Marisa Letícia, em carro aberto pela Esplanada dos Ministérios. Impressionante era o mar de pessoas que festejaram a comitiva, muitas de vermelho, a cor do PT. “Hoje, é o dia do reencontro do Brasil consigo mesmo”, disse o presidente no discurso de posse, no Congresso.

³² A interpretação mais consensual na literatura é a que define *accountability* como a obrigatoriedade de dirigentes públicos de prestarem conta de seus atos a um órgão de controle, ao parlamento e à sociedade. Ver: Campos (1990), Barberis (1998), O’donnell (1998), Akutsu e Pinho (2002), Abrucio e Durand (2002), Sano (2003) e Ackerman (2004).

³³ Faço referência a uma conhecida e repetida expressão de Lula, utilizada nos momentos em que o presidente desejava destacar realizações de seu governo. Singer (2012) afirma que oposição e parte da imprensa e da classe média nunca conseguiram apreender o sentido do bordão. Para esses grupos, a frase evidenciaria a arrogância presidencial, como se nada tivesse existido antes dele. Singer diz que Lula, na verdade, usava a expressão ao falar às camadas mais pobres da sociedade brasileira, onde de fato o Estado nunca havia chegado antes.

Para além da trajetória pessoal de Lula, a vitória do ex-retirante nordestino, ex-operário e ex-líder sindical, em 2002, significou, em termos coletivos e políticos, a primeira troca real de mando no Estado brasileiro. Chegava à direção do país um grupo que nunca havia estado lá, mais que isso, um grupo que representava uma verdadeira inversão na lógica tradicional do poder. A novidade representada pelo PT tinha origem no seu enraizamento social. Fundada em fevereiro de 1980, no Colégio Sion, em São Paulo, a agremiação reunia o sindicalismo renascido nos estertores da ditadura militar (1964-1985), os movimentos sociais urbanos e rurais, grupos de esquerda de diversos matizes marxistas e alas ligadas à Igreja Católica. (RIBEIRO, 2008).³⁴

Singer (2012) batiza esse sopro inicial petista de o “espírito de Sion”, um espírito que se sentia portador e capaz de inaugurar uma nova República, sem compromissos com as tendências políticas tradicionais. A proposta de fundação do partido, avalizada em um Congresso dos Metalúrgicos, em 1979, pregava a criação de uma legenda “sem patrões”, não “eleitoreira” e que organizasse os trabalhadores em torno da construção de uma sociedade mais justa, “sem explorados e exploradores”. Isso também estava expresso nos documentos inaugurais da legenda:

O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados. [...] O PT nasce da vontade de independência política dos trabalhadores, já cansados de servir de massa de manobra para os políticos e os comprometidos com a manutenção da atual ordem econômica, social e política. (MANIFESTO DO PT, 2007)³⁵.

Com o passar dos anos, cresce também a relação da agremiação com o funcionalismo público. (RIBEIRO, 2008)³⁶. Sindicatos de servidores encontram no partido abrigo para a defesa de seus interesses e de suas ideias sobre políticas públicas. Há também nesse vínculo um apelo a uma relação pura, nascida de baixo: eram os próprios funcionários públicos e não as elites políticas que tomavam a frente das discussões sobre o que deveria fazer o Estado. O problema é que o estreitamento desses laços torna difícil enxergar onde os interesses corporativos passam a se impor sobre os coletivos, principalmente quando os primeiros se

³⁴ O PT é uma das legendas mais estudadas no sistema partidário brasileiro, composto hoje, setembro de 2012, por inacreditáveis 30 siglas. Há inúmeros trabalhos seminais sobre as origens do PT, sempre citados em estudos recentes. Optei por recorrer à pesquisa de Ribeiro neste aspecto. Apesar de ser da nova lavra de textos sobre o partido, foi reconhecida pela academia ao receber o Prêmio Capes de Teses 2009 na área da Ciência Política.

³⁵ Aprovado pelo Movimento Pró-PT em 10 de fevereiro de 1980, no ato de lançamento do PT, ocorrido no Colégio Sion, na cidade de São Paulo, e publicado no Diário Oficial da União de 21 de outubro de 1980. Ver: MANIFESTO DO PT (2007).

³⁶ Sobre a composição social dos partidos no parlamento, ver Rodrigues (2002 e 2006).

traduzem em grandes votações para agremiação. Um dos principais intelectuais do PT e ex-governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro reconhece esse impasse.

As representações parlamentares dos partidos de esquerda livraram-se, em regra, daquela posição clássica de mera denúncia do "parlamento burguês". Substituíram, porém, esta ideologia da destruição do Estado por uma ideologia que faz, em regra, das bancadas de esquerda, mais uma soma de posições corporativas do mundo do trabalho ou mesmo de setores empresariais, do que uma síntese programática em defesa de um padrão de desenvolvimento alternativo e de um novo conteúdo democrático para a república. Neste sentido, as delegações parlamentares de esquerda aproximam-se, perigosamente, da prática tradicional dos partidos cujo sentido é perpetuar uma burocracia parlamentar-profissional, alheia a princípios programáticos. (GENRO, 2012).

Havia, nos anos iniciais petistas, uma recusa a tudo que representasse o status quo, e a constituição da identidade partidária se deu em oposição à política tradicional. No lugar do clientelismo, surge o Orçamento Participativo, a decisão coletiva sobre o destino dos recursos públicos. No lugar das alianças puramente eleitorais, nascem candidaturas puras – a maioria sem qualquer chance de vitória, mas disposta a marcar posição. No lugar do financiamento partidário via doações do setor econômico, legais ou ilegais, principalmente de empresas com contratos públicos, despontam sistemas alternativos, como a contribuição voluntária de militantes e a comercialização de símbolos da legenda. No lugar de decisões de cúpula, se formam mecanismos internos de democracia partidária. Neste espírito de Sion, não havia espaço para o velho patrimonialismo.

[...] o partido se propôs a combater, mesmo que isolado, os vícios e arcaísmos do patrimonialismo nacional. [...] Recusou-se a sufragar Tancredo Neves no Colégio Eleitoral (1985), arcando com o ônus de fragmentar a frente antitadura; decidiu não votar a favor da Constituição de 1988, apesar de seus aspectos altamente progressistas, e, benefício de um projeto ainda mais avançado; recusou o apoio desinteressado do PMDB no segundo turno de 1989, o qual poderia ter significado a vitória de Lula. (SINGER, 2012, p. 91-92).

Nada mais previsível de se esperar que, ao chegar ao poder, o espírito de Sion fosse romper com as práticas patrimonialistas. Mas não é isso que ocorre. No governo Lula, o PT mergulha na política tradicional e emerge dela abraçado a todos os personagens que desprezou por anos³⁷, símbolos de um país no qual a marcha da burocratização racional não ocorre como previu Weber. E pior: o escândalo do mensalão, em 2005, provoca a maior crise

³⁷ Integram essa lista, entre outros, o ex-prefeito e deputado federal Paulo Maluf (PP-SP) e os senadores José Sarney (PMDB-AP), Fernando Collor (PTB-AL) e Renan Calheiros (PMDB-AL). O último, por sinal, escapou, em 2007, de um processo de cassação do mandato por suspeitas de corrupção com o apoio de colegas petistas. Seis senadores do PT se abstiveram na votação, que terminou com 40 votos favoráveis a Calheiros e 35 contrários.

da história do partido e abala seriamente o governo. Sete anos depois, a antiga cúpula da legenda acaba condenada pelo Supremo Tribunal Federal por corrupção ativa e formação de quadrilha, acusada de comprar votos no Congresso. Uma ala da agremiação sai em defesa do grupo sentenciado, alegando que o julgamento foi político e que os ministros sucumbiram à pressão da grande imprensa, alinhada às classes dominantes e ao projeto neoliberal. Outra parcela da sigla, ainda que com dificuldade de aceitar as condenações, prefere refletir sobre o episódio³⁸.

Além disso, balanços sobre os anos petistas no Planalto, escritos a partir de uma perspectiva de esquerda, passam a apontar contradições do governo. O PT havia chegado ao poder após anos de ferrenha oposição aos governos Fernando Collor e Fernando Henrique. Uma síntese do pensamento petista pode ser encontrada em Mercadante (2010)³⁹. O autor afirma que o governo Fernando Henrique expandiu reformas econômicas voltadas a “[...] estabelecer a primazia absoluta do mercado e remover as restrições à inserção do país no processo de globalização [...]” (MERCADANTE, 2010, p. 78). Essa agenda foi realizada por meio de abertura comercial ampla e irrestrita, remoção das restrições à livre movimentação do capital estrangeiro, privatização das empresas e serviços públicos, fragilização da capacidade de regulação e apoio ao crescimento do Estado, desregulamentação da atividade econômica e abertura do sistema financeiro.

Essa estratégia de estabilização e de reforma da economia é indissociável da agenda que ficou conhecida como Consenso de Washington. Desenhado como resposta do pensamento econômico conservador à crise do modelo desenvolvimentista – que, segundo esse mesmo pensamento, tinha na excessiva intervenção do Estado e na liberalidade do gasto público direcionado ao atendimento das demandas sociais os fatores estruturais determinantes do descontrole fiscal e da inflação –, esse receituário, em sua versão original, incluía algumas diretrizes básicas: disciplina fiscal, mudanças nas prioridades do gasto público, reforma tributária, desregulamentação da atividade econômica, abertura comercial, privatização, liberalização do investimento direto estrangeiro, taxa de juros determinada pelo

³⁸ É o que faz Tarso Genro, como nesta entrevista ao jornal O Globo: “Tendo ocorrido ilícitos penais ou não, os métodos de composição de maiorias e de formação de alianças que utilizamos foram os mesmos métodos tradicionais que os partidos que nós criticávamos adotavam. É uma total necessidade você aprender a superar esses métodos. Esta é a grande questão que temos que trabalhar: qual é o sistema de alianças que nos dá uma capacidade de governar dentro da ordem democrática sem utilizar esses métodos tradicionais que herdamos da República Velha.” (O GLOBO, 2013).

³⁹ Senador durante os oito anos do governo Lula, Aloizio Mercadante transformou a experiência de seu partido no Planalto em uma tese de doutorado. É lá que encontramos uma síntese dos resultados sociais da gestão. A atenção do governo às classes de baixa renda retirou da pobreza 30% das famílias que viviam nesta condição. O crescimento econômico gerou cerca de 14,5 milhões de novos empregos com carteira de trabalho, mais que o dobro dos empregos formais gerados no período 1990-2002. Ao final de 2010, o Bolsa Família e outros programas de transferência de renda beneficiavam 68 milhões de pessoas, cerca de um terço da população. Por ano, o governo transferiu aos mais pobres, por meio dos programas sociais, R\$ 33 bilhões (valores não atualizados), um montante que ajudou a expandir o mercado interno de consumo.

mercado, taxa de câmbio competitiva determinada pelo mercado e garantia do direito de propriedade. (MERCADANTE, 2010, p. 78).

Críticos de extrema esquerda não enxergam tanta distinção entre as administrações de Fernando Henrique e Lula. Oliveira (2007) afirma que a gestão petista endossou a política econômica tucana e governou com o apoio de agremiações de direita, entre elas PP e PMDB, e de grandes empresários reacionários. Em vez de fazer mudanças profundas no país, Lula decidiu combater a pobreza sem confrontar o capital, sem criar “inimigos de classe”. A criação do Bolsa Família seria mais um ato simbólico, uma “revolução moral”, como a derrota do apartheid na África do Sul, do que uma real alteração na estrutura social brasileira. Para Oliveira, há uma falsa ideia de que hoje “os dominados dominam”.

O conjunto de aparências esconde outra coisa [...]. O consentimento sempre foi o produto de um conflito de classes em que os dominantes, ao elaborarem sua ideologia, que se converte na ideologia dominante, trabalham a construção das classes dominadas à sua imagem e semelhança [...]. Está-se frente a uma nova dominação: os dominados realizam a ‘revolução moral’ - derrota do apartheid na África do Sul; eleição de Lula e Bolsa Família no Brasil - que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada. [...] Não são mais os dominados que consentem na sua própria exploração. São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, à condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2007).

Alves (2013) classifica os governos Lula e Dilma como pós-neoliberais. Ainda que comprometidos com o crescimento da economia com aumento de gastos públicos e distribuição de renda, analisa o autor, as gestões preservaram e reforçaram os pilares do Estado neoliberal no Brasil. Entre os exemplos citados por Alves (2013), está a

[...] notável incapacidade política de romper com o ‘círculo de ferro’ do pagamento de juros e amortização da dívida pública subordinada aos interesses do capital financeiro [...] Em nome do respeito aos contratos, os governos pós-neoliberais optaram, sob a força das trágicas circunstâncias históricas, por não questionar a ordem burguesa instaurada na década neoliberal.

O que teria acontecido no período entre a efervescente criação do Movimento Pró-PT e a apoteótica chegada da agremiação ao Palácio do Planalto? Esse não é o objetivo desta tese, mas é possível apontar alternativas. O PT, no início dos anos 2000, não era mais o mesmo partido de duas décadas antes. Já refletia o “espírito do Anhembi”, elaboração de Singer (2012) para definir a legenda após o radicalismo ter sido domado pela *realpolitik*. O autor usa as categorias espírito do Sion e espírito do Anhembi para demonstrar as contradições internas petistas. Se a primeira alma traz o radicalismo de esquerda inicial, a segunda se refere à

conformação da legenda aos preceitos do conservadorismo econômico. O espírito do Anhembi começou a ser concebido na derrota presidencial de 1989 e nasceu na divulgação da Carta ao Povo Brasileiro⁴⁰, em 22 de junho de 2002, pela qual o então candidato Lula se compromete com os pilares econômicos do governo Fernando Henrique e contraria as teses tradicionais do petismo.

Como manter o antagonismo no campo político é fundamental no embate pela hegemonia (LACLAU; MOUFFE, 1985⁴¹), a postura petista deve ser entendida em um contexto amplo, vinculado à trajetória da agremiação. Ao longo dos anos, o PT migrou do radicalismo de esquerda que marca pequenas siglas sem chances de sucesso eleitoral à maleabilidade exigida de quem deseja governar (SINGER, 2012). A vitória de Lula sobre José Serra (PSDB) fazendo concessões ao conservadorismo econômico representou o coroamento dessa mudança. Para Singer, o governo Lula enveredou para um reformismo fraco, capaz de provocar mudanças expressivas “onde o atraso deixava a pobreza intocada”.

O deslocamento no eixo ideológico do socialismo para o centro não é um movimento inédito nas democracias de massa. Na obra *Capitalismo e Social-democracia*, Przeworski (1989) descreve os impasses que cercaram partidos socialistas europeus, entre os séculos 19 e 20, diante de uma encruzilhada: manter o ideal revolucionário ou aceitar participar do jogo democrático criado pela sociedade burguesa e disputar votos? Os principais dilemas iniciais envolviam a insegurança dos socialistas em relação ao comportamento dos adversários – se derrotada, a burguesia respeitaria as suas próprias instituições diante de um governo socialista? – e em relação à eficácia da iniciativa – aceitar o embate eleitoral não significaria se conformar com a ordem vigente? Outra preocupação consistia em enfraquecer no ímpeto revolucionário e enquadrá-lo nas limitações da política parlamentar e representativa.

Aos poucos, a democracia passou a ser vista pelos social-democratas como meio de os trabalhadores organizados – uma classe formada pela própria estrutura capitalista – defenderem seus interesses e, por consequência, como uma forma de contrabalançar o poder econômico. Em um primeiro momento, o sufrágio universal se tornou o caminho em direção

⁴⁰ Documento lançado em 22 de junho de 2002, em plena corrida eleitoral, pela candidatura petista. No texto, o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, que venceria a disputa, se compromete com os pilares econômicos do governo Fernando Henrique.

⁴¹ O trabalho de Laclau e Mouffe está fundado na ideia de que a arena social e política deve ser compreendida a partir de lógicas discursivas. Para os dois autores, o discurso é uma categoria que une palavras e ações. Trata-se da prática discursiva. Um discurso não é somente composto por palavras, mas por articulações concretas que unem palavras e ações, formando identidades. Discursos, portanto, são identidades disputando sentido no campo da discursividade, termo utilizado por Laclau e Mouffe para definir o espaço social. Os discursos lutam para obter hegemonia, ainda que sempre precária e contingente. Uma relação hegemônica se dá quando um discurso consegue ampliar seu sentido no espaço social, constituindo-se uma ordem política. Um discurso hegemônico é um discurso de unidade, de representação de diferentes identidades.

ao socialismo, uma vez que havia a certeza de uma incontornável vitória eleitoral que garantiria poder para a realização das transformações revolucionárias. A revolução se daria em etapas, por reformas. “Os que conduziram partidos socialistas a batalhas eleitorais acreditavam que as classes dominantes podiam ser vencidas em seu próprio jogo.” (PRZEWORSKI, 1989, p. 30).

O autor, porém, afirma que os social-democratas, por falta de apoio fora do operariado, não conseguiram fazer das eleições uma passagem para o socialismo. Sem poder empreender a nacionalização dos bens de produção de forma imediata, tomaram o Estado do bem-estar keynesiano como bandeira que justificaria a participação em governos. “A revolução keynesiana forneceu aos social-democratas um objetivo e, com isso, a justificativa para seu papel no governo, simultaneamente transformando o significado ideológico de políticas distributivas que favoreciam a classe trabalhadora.” (PRZEWORSKI, 1989, p. 53).

Com essa transformação e o aval à existência da propriedade privada dos bens de produção, os social-democratas abandonavam de vez o projeto socialista – trocado pela distribuição dos ganhos e pela aplicação de políticas de bem-estar.

O novo projeto implicava um compromisso fundamental com aqueles que ainda eram denunciados como explorados, mas era economicamente viável, socialmente benéfico, e, talvez o mais importante, politicamente praticável sob condições democráticas. (PRZEWORSKI, 1989, p. 55).

Assim, a ação dos partidos social-democratas passou a ser moldada pela estrutura da sociedade capitalista.

No plano ideológico, o PT ainda se define como uma organização que busca “construir o socialismo democrático⁴²” – um discurso voltado às bases partidárias nostálgicas de um passado marcado pela luta contra a ditadura militar (1964-1985) e pela utopia representada pelo mundo comunista. Na prática, a legenda está acomodada no centro do espectro político e atua na linha da social-democracia. (RIBEIRO, 2008). Nos governos Lula e Dilma, o reformismo tomou o lugar do socialismo. Mas, ao se aproximar tanto do rival político, restou ao PT sustentar a crítica à reforma do Estado como um dos elementos discursivos capazes de mantê-lo em posição antagônica em relação aos tucanos.

Contribuem para a manutenção desse discurso antirreforma resquícios da origem marxista de alas do partido. Passadas mais de duas décadas da queda do Muro de Berlim e

⁴² Autodenominação registrada no primeiro artigo do estatuto do partido, documento atualizado em 12 de dezembro de 2013. Ver: Partido dos Trabalhadores (2013).

algumas rupturas internas que provocaram a criação de outras siglas mais à esquerda, como PSOL e PSTU, sobrevivem no PT correntes que desprezam a iniciativa privada. Esses grupos consideram que um governo com vocação popular e voltado ao atendimento de demandas sociais precisa assumir uma postura antimercado. E é assim então que os espíritos do Sion e do Anhembi dão as mãos contra qualquer tipo de reforma do Estado.

3 A TRAJETÓRIA DO GERENCIALISMO DO THATCHERISMO AO MODELO NÓRDICO

A chegada de Margaret Thatcher ao cargo de primeira-ministra no Reino Unido, em 1979, representou o início de uma profunda mudança no cenário da administração pública mundial. Se, ao ser eleita, destacou-se como a primeira mulher escolhida para comandar uma nação sob o regime democrático ocidental, também passou para a História como a Dama de Ferro, a administradora implacável que implementou uma série de medidas polêmicas, incluindo reformas na máquina pública que acabariam influenciando diversos países pelas décadas seguintes.

A ascensão de Thatcher não foi um movimento isolado. Desde o início da década de 1970 havia um contexto mundial propenso a impulsionar mudanças na estrutura estatal. Este capítulo aborda a conjuntura que propiciou o surgimento da NPM, suas características, as principais críticas a essa escola de gestão e o desenvolvimento de diferentes modelos de reforma evoluídos de seus pressupostos iniciais.

3.1 O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO PARA O SURGIMENTO DA NPM

Um conjunto de fenômenos socioeconômicos desencadeados ao longo da década de 1970 colocou em xeque as formas de organização e de funcionamento do Estado até então existente. A crise do petróleo foi o primeiro acontecimento a impactar o poder público em todo o mundo, à época. A crise econômica provocada pelo aumento substancial no preço do petróleo acabou gerando um gargalo fiscal, abalando os pilares do Estado do Bem-Estar Social. Administrações públicas passaram a enfrentar dificuldades para manter suas atividades e, mesmo acumulando déficits, careciam de recursos para honrar seus compromissos. Como consequência, a política começou a ser questionada e os governos se tornaram alvos de corrosão de legitimidade. Se por um lado não conseguiam atender a demanda social, por outro eram pressionados por não conseguirem demonstrar que o aumento de tributos resultava em melhores serviços. (ABRUCIO, 1998).

Em paralelo às questões econômicas e políticas, havia também um novo horizonte no setor produtivo. A nascente globalização, trazendo competição em escala internacional, a revolução tecnológica e a formulação de novas ferramentas de gestão igualmente impactaram o funcionamento do Estado. Em contraste com a lentidão do setor estatal, essas mudanças evidenciaram as falhas, as distorções e a ineficiência da velha burocracia weberiana.

(ABRUCIO, 1998). A tradicional hierarquia burocrática, autoritária e engessada por regramentos, passou a ser questionada pelos cidadãos.

Houve um amplo desejo de remediar o fraco desempenho percebido em áreas significativas do setor público. À medida que se elevam os padrões de educação, uma crescente parte da população acostuma-se com padrões mais altos de serviço no setor privado, e torna-se cada vez menos inclinada a aceitar respostas inflexíveis e burocráticas dos serviços públicos. Assim, tanto a qualidade do serviço quanto o aumento da produtividade têm sido metas amplamente defendidas. (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 17).

É no Reino Unido que irrompe a primeira e mais aguda resposta a esse cenário desenhado na década de 1970. Com Margaret Thatcher, em 1979, chega ao poder um pensamento político contrário ao Estado do Bem-Estar Social. Para os então novos mandatários, o *Welfare State* era um sistema caracterizado por alta carga tributária, má administração, baixo desempenho e blindagem à prestação de contas e a cobranças. O governo Thatcher passa a implantar um conjunto de reformas destinadas a enfrentar a percepção de imobilidade e de ingovernabilidade do setor público. (FERLIE et al., 1999).

Entre as políticas do *New Public Management* (NPM), destacaram-se o programa de privatizações que retirou o Estado britânico da atividade econômica direta, a transferência da prestação de serviços públicos para organizações sociais independentes do setor público e identificadas com princípios gerenciais e de mercado, a adoção de indicadores comparativos de desempenho voltados ao mote “de fazer mais com menos” e, por fim, o incentivo à formação de gestores públicos altamente qualificados, que atuassem como os executivos do mundo corporativo. (FERLIE et al., 1999).

Por trás das medidas estava a noção liberal de que o setor privado é superior ao público – tanto que Thatcher escolheu um executivo, Dereck Rayner, como seu conselheiro para implementar as reformas em prol da eficiência. Giauque (2003) afirma que a NPM está fundada na crença na superioridade dos mecanismos de mercado, da competição e do interesse individual como fatores motivadores do trabalho. “A maioria dos pontos que constituem a NPM essencialmente obedecem à lógica emanada do mundo dos negócios e do setor do comércio.” (GIAUQUE, 2003, p. 574).

Aos olhos da racionalidade gerencial, por exemplo, no modelo estatal tradicional faltam incentivos econômicos para estimular servidores a tomar decisões que promovam a eficiência econômica e a efetiva realização dos objetivos das políticas públicas (GREGORY; CHRISTENSEN, 2004). Em relação a esse funcionalismo descrito acima, entre as iniciativas implementadas no Reino Unido, estava o *Compulsory Competitive Tendering*. Trata-se de um

programa que estabelecia a competição entre servidores públicos e o setor privado para assinar contratos de prestação de serviços, uma disputa que levou os serviços públicos ineficientes à ação. (JENKINS, 1998).

Ao longo dos anos, também se destacaram no Reino Unido o “teste de mercado”, processo licitatório que permitia a empresas privadas concorrerem para prestar atividades especializadas ao governo central, e a Carta-Compromisso com os Cidadãos. A primeira versão do documento foi elaborada em 1991, na gestão do primeiro-ministro conservador John Major (1990-1997), e abrangeu um leque de serviços. (JENKINS, 1998).

A carta foi desenvolvida como um processo de declaração pública de metas de serviços específicos a serem prestados aos cidadãos pelo serviço público. Começou, de forma bem pouco convincente, com os serviços-alvo escolhidos pelas organizações e não pelos cidadãos. Mas estimulou a imaginação num nível surpreendente. Há cartas-compromisso agora para muitos serviços e organizações, tanto no setor público como no privado. Uma declaração de níveis de serviço é agora, vários anos depois, vista como algo a ser exigido e usado, quando a organização não consegue atingir suas metas. (JENKINS, 1998, p. 207).

Hood (1991) afirma que o surgimento da NPM pode ser interpretado a partir do “casamento” de duas correntes de pensamento. Nesse altar imaginário do professor da Universidade de Oxford estão o *New Institutional Economics* (incluindo as teorias da escolha pública, dos custos de transação e do principal-agente) e a invasão do modelo gerencial sobre o setor público. A teoria da escolha pública, por exemplo, sustenta que a máquina pública amplia o oferecimento de serviços sociais baseada no comportamento de maximização do orçamento. “A reação necessária seria cortar o ‘desperdício’ do governo por meio do desmantelamento dos sistemas de corrupção e cartelização, da introdução de regulamentos externos, do *downsizing* e da terceirização e dar incentivos mais fortes para o desempenho.” (FERLIE et al., 1999, p. 25).

Sempre suspeitos de trabalhar em favor de si próprios, servidores públicos – atores calculistas, egoístas e oportunistas – são suscetíveis a agir como obstáculos para a ‘pura’ implantação de políticas, em particular aquelas que lidam com a economia. De acordo com a teoria, introduzindo mecanismos de mercado nas organizações públicas, colocando departamentos em competição entre si e incentivando os servidores a agir como empreendedores e gerentes, como os trabalhadores do setor privado, é possível reduzir custos de organização e, portanto, produzir mais usando menos recursos. Isso é, de fato, um dos principais objetivos da NPM. (GIAUQUE, 2003, p. 574).

Em paralelo às transformações que ocorriam no Reino Unido, outros países também iniciavam reformas pioneiras no serviço público. Ao escrever o livro *Reinventando o*

Governo, no início da década de 1990, Osborne e Gaebler descreveram o fenômeno que ocorria nos Estados Unidos. As ideias dos autores foram adotadas pelo governo do democrata Bill Clinton (1993-2000), que, com base nelas, lançou o programa *National Performance Review* (Revisão do Desempenho Nacional). Relatando diversas experiências locais nos Estados Unidos, Osborne e Gaebler (1994) apontam o nascimento de um novo serviço público, com espírito empreendedor. A noção de empreender, para os autores, não está apenas ligada ao mundo da iniciativa privada e traduz uma forma de agir pela qual os recursos são empregados com o objetivo de maximizar a produtividade e a eficiência.

Surgem novos tipos de instituições públicas: flexíveis, adaptáveis, prontas a aprender novos procedimentos com agilidade, quando as condições o exigem. Elas utilizam a competição, permitem ao consumidor escolher o que prefere e empregam outros mecanismos não burocráticos para agir de forma mais criativa e eficaz. Essas instituições representam nosso futuro. (OSBORNE; GAEBLER, 1994, p. 2).

Em um artigo datado de 1991, Hood gravou a expressão *New Public Management*⁴³ no campo acadêmico como forma de tratamento da onda reformista iniciada uma década antes. Àquela época, Hood já demonstrava preocupação em evidenciar que o gerencialismo havia ultrapassado as fronteiras do pensamento conservador britânico. O autor ressaltava que os princípios do gerencialismo haviam sido “fortemente endossados” por governos trabalhistas – tradicionais adversários da direita – na Austrália e na Nova Zelândia.

A propagação do reformismo, na visão de Hood (1991), poderia ser explicada por quatro fatores. Em primeiro lugar, estaria uma mudança no perfil do eleitorado em determinados países. Melhorias no nível de renda e na distribuição de riquezas teriam enfraquecido o apoio ao crescimento da estrutura estatal e ampliado as bases de sustentação de forças políticas mais preocupadas com o grau de tributação. Outra hipótese seria a remoção da barreira entre os setores público e privado promovida pela revolução tecnológica e pelo desenvolvimento de modelos de gestão pós-fordistas. Como terceiro elemento, Hood (1991) aponta o advento de novas formas de campanha eleitoral, baseadas em pesquisas de opinião focadas em nichos do eleitorado, e a crescente influência de estrategistas profissionais ligados às máquinas partidárias sobre a elaboração de políticas públicas, abafando a voz e a

⁴³ A literatura trata o artigo de Hood, de 1991, como primeira referência acadêmica ao *New Public Management*. Em um texto de 1995, Hood afirma que a expressão foi escolhida como forma de criar um “rótulo genérico” para as mudanças no estilo de gestão pública. A intenção era criar uma expressão capaz de ultrapassar a linguagem particular dos programas nacionais, como o francês *Projet de Service*, o britânico *Next Steps* e o canadense *Public Service 2000*.

experiência da velha burocracia. Por último, aparece o surgimento de novas classes médias, uma “*white-collar population*” menos tolerante ao modelo tradicional de Estado.

Uma década depois, Pollitt e Bouckaert (2002) igualmente apontaram para um cenário difuso em relação aos fenômenos motivadores das reformas. Praticamente repetem os argumentos oferecidos por Hood em 1991. Ao fazer um balanço da onda reformista, em 2005, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) concluiu que a força das mudanças surgiu de acontecimentos sociais, econômicos e tecnológicos ocorridos ao longo do século 20.

Ainda que em muitos países a pressão fiscal tenha sido o gatilho para reformas, as pressões subjacentes por mudanças vieram do fato de que os governos estavam cada vez mais em descompasso com sociedades em mutação que tinham novas e diferentes expectativas. (OCDE, 2005, p. 10).

No mesmo relatório, a OCDE – um fórum colaborativo integrado por 30 nações democráticas – reúne os pontos em comum observados nas reformas realizadas por seus membros nas últimas décadas.

Quadro 3 - As semelhanças nas reformas feitas por países da OCDE

Pontos	Detalhes
Transparência	Governos se tornaram mais abertos, transparentes, acessíveis e consultivos.
Performance	Governos têm colocado foco na performance, ampliando o planejamento e a flexibilidade.
Controle	Com base nas inovações tecnológicas, ferramentas de controle e de <i>accountability</i> foram modernizadas. Países têm trocado o controle <i>ex ante</i> pelo <i>ex post</i> .
Reestruturação	A capacidade de mudar as estruturas organizacionais, criando agências mais autônomas e avaliadas pelos resultados produzidos, tem sido valorizada.
Eficiência	O poder público tem implantado mecanismos de mercado em busca de eficiência.
Emprego	As regras sobre o emprego público têm sido alteradas, aproximando-se das normas do setor privado. Programas de remuneração variável por desempenho têm sido implementados.

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.2 O DESENVOLVIMENTO DE DIFERENTES MODELOS

O que a literatura mostra é que o gerencialismo está longe de formar um modelo fechado de administração pública. Em cada país, condições políticas, legais e culturais acabam moldando a reforma a ser implementada. Torres e Pina (2004) afirmam que, na Espanha, o elemento desencadeador das reformas não foi o mesmo princípio neoliberal de redução do Estado que conduziu as mudanças no Reino Unido. Lá, a iniciativa surgiu de uma reação à percepção dos cidadãos espanhóis sobre uma administração pública burocrática e

ineficiente e sobrepôs, em vez de transformar, as tradicionais estruturas administrativas. Os autores chegam a apontar a convivência e a expansão dos modelos de Estado gerencialista e do Bem-Estar Social na década de 1980, ainda que a primeira não tenha sido aplicada como um pacote completo e estruturado.

Enquanto no Reino Unido – e em outros países da União Europeia – houve uma crescente preocupação popular com a ineficiência do setor público e resistência política ao aumento de impostos, na Espanha uma sólida maioria apoiou a expansão dos serviços públicos e a universalização de políticas de bem-estar. O crescimento do gasto público na Espanha trouxe a melhora e a expansão dos serviços públicos e o desenvolvimento de importantes projetos de infraestrutura, assim como um crescimento direto da pressão fiscal. [...] Durante os anos 1980, a construção do Estado do Bem-Estar coexistiu com esforços de reformar a administração pública por meio da introdução da doutrina gerencial. As duas iniciativas, aparentemente em oposição uma a outra, foram realizadas pelo partido socialista⁴⁴. (TORRES; PINA, 2004, p. 448).

Na tentativa de compreender a onda reformista de uma forma mais precisa, os estudos comparativos passaram a agrupar as experiências de acordo com os padrões adotados em cada país. Como se trata de um trabalho arbitrário, baseado em informações dispersas e em interpretações, há variações em relação à forma de apresentar a classificação ou mesmo em relação aos estilos de reforma identificados por cada pesquisador. Kettl (1998) organiza suas observações a partir de suas perspectivas abrangentes: de um lado estão os países baseados no princípio de *make managers manage* (faça o administrador administrar) e, de outro, as nações que apostaram na noção de *let managers manage* (deixe o administrador administrar).

Na primeira corrente apontada pelo autor, estão as experiências em que a máquina estatal é vista como um monopólio afastado da competição de mercado e sem estímulos para que tenha o melhor desempenho possível. “O único modo de garantir que ocorram de fato melhoras no desempenho da administração pública seria alterar os incentivos dados aos administradores e expô-los às forças do mercado.” (KETTTL, 1998, p. 82). O autor menciona a Nova Zelândia e o Reino Unido como exemplos.

Os funcionários mais graduados da administração pública (*da Nova Zelândia*) foram contratados mediante contratos de desempenho para administrar órgãos cujo trabalho é definido por acordos de compra de serviços. É provável que nenhum outro país no planeta tenha sido mais agressivo do que a Nova Zelândia na venda de empresas estatais ao setor privado e na sujeição do restante da administração pública à concorrência de mercado. As funções das agências públicas obedecem a metas

⁴⁴ O Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), com Felipe González à frente, governou a Espanha de 1982 a 1996. Com a vitória do Partido Popular (de corte conservador), José María Aznar assumiu o poder no turno seguinte e a política para o setor público ganhou novos ares, seguindo a cartilha que prevê liberalização, privatização e redução do gasto público. (TORRES; PINA, 2004).

muito claras de desempenho. Os administradores mais graduados são remunerados de acordo com o desempenho e os que não atingem as metas propostas podem ser demitidos. Em resumo, é o mercado – e o desempenho da agência, de acordo com padrões de mercado – que determina o sucesso de cada agência. (KETTLE, 1998, p. 83).

Na segunda corrente, estão as nações em que a percepção indica que a burocracia estatal atrapalha os administradores. Em vez de competição, o foco dessas reformas está na cooperação e aprendizagem. É preciso identificar e remover os entraves que prejudicam a gestão. “A filosofia subjacente, nesse caso, garantia que os administradores públicos sabiam exatamente o que fazer, mas que havia regras, processos e estruturas que os impediam.” (KETTLE, 1998, p. 80). O autor cita a Austrália e a Suécia como exemplos desse grupo.

Em geral, a literatura aponta a existência de modelos básicos de reforma: o anglo-saxão, o europeu continental e o nórdico. Neste trabalho, é focado também o modelo brasileiro, já apresentado no capítulo anterior.

No padrão anglo-saxão, estão abrigados Estados Unidos, Canadá, Reino Unido e Nova Zelândia. São nações que implementaram ajustes mais duros, levando o Estado ao limite da semelhança com o mercado. A maior parte das críticas ao gerencialismo diz respeito ao estilo anglo-saxão de reformas, mas há autores que evidenciam a correção de rumos ao longo dos anos, principalmente no Reino Unido. Abrucio (1998) identifica três fases na reforma britânica, etapas que comprovariam que o modelo nunca enveredou por um caminho único, retilíneo e inflexível a críticas.

A primeira, o gerencialismo puro, tinha um caráter estritamente economicista, focado no corte de custos e pessoal e no aumento da eficiência. A segunda, batizada de *consumerism*, passou a levar em conta a qualidade nos serviços e a satisfação dos consumidores. O debate em torno dos conceitos de consumidor e de cidadão levou o paradigma à sua terceira etapa, chamada de *public service oriented*. Essa corrente acrescenta ao modelo gerencialista preocupações com transparência, *accountability* e participação política. O conceito de cidadão torna-se central por ter uma dimensão coletiva e política, uma diferenciação intencional em relação ao caráter individual do termo consumidor. (ABRUCIO, 1998).

Apesar de a escola anglo-saxã ter sido a pioneira e ter inspirado reformas em todo o mundo, não foi universalmente aceita como uma receita desejável de ser reproduzida. Torres (2004) ressalta que o estilo anglo-saxão foi tratado com “considerável desconfiança” por autores na França, Alemanha e Suécia. Na prática, as reservas à corrente inaugurada pelo Reino Unido acabaram dando origem ao modelo europeu continental, no qual nem todos os instrumentos normalmente relacionados à cartilha da NPM são adotados. Nos países

germânicos (Áustria, Alemanha e Suíça), o formato weberiano de burocracia tem forte enraizamento e vigor. Nas nações do sul da Europa (França, Itália, Portugal, Espanha e Bélgica), as barreiras estão na tradição herdada do sistema legal francês e na noção de um Estado centralizado, capaz de promover o interesse geral e a igualdade de tratamento a todos os cidadãos. Apesar das diferenças, afirma Torres (2004), há semelhanças nas reformas realizadas no continente europeu em relação a iniciativas voltadas à descentralização e à qualificação da gestão.

A resposta europeia à escola anglo-saxã recebe o nome de *Neo-Weberian State Model* (Estado Neoweberiano), em Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007). Nas reformas ao estilo europeu continental, a “mercantilização” do Estado é reduzida, assim como as noções de governo empreendedor e a introdução de mecanismos desenvolvidos pela iniciativa privada. Por outro lado, preocupações com a democratização e a modernização ganham espaço. Para evidenciar os contrastes, os autores citam a forma como as parcerias público-privadas (PPPs) são introduzidas no Reino Unido e na Holanda. No primeiro país, trata-se de uma iniciativa competitiva e predatória, enquanto no segundo representa um caminho consensual de trabalho em conjunto entre governo e setor empresarial.

O Estado (no modelo neoweberiano ou europeu continental) é ainda considerado o principal facilitador de soluções para problemas provocados, por exemplo, pela globalização, mudanças tecnológicas, deslocamentos demográficos e ameaças ambientais. Apesar de problemas de legitimidade, o papel e o funcionamento da democracia representativa não ofereceu nenhuma grande mudança. O mesmo ocorre em relação ao papel e à percepção do serviço público e relação ao *Rechtsstaat model*. Os elementos da tradição weberiana têm sido preservados. Há, porém, novos elementos. Por exemplo, tem ocorrido uma troca da orientação da burocracia de suas regras internas para o atendimento das necessidades e desejos dos cidadãos. (POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG, 2007, p. 3).

O modelo nórdico, o terceiro a ser identificado pela literatura, difere do estilo anglo-saxão a partir de características amplas e estruturais. Johnsen e Vakkuri (2006) afirmam que o grupo formado por Noruega, Suécia, Dinamarca (nações escandinavas), Finlândia e Islândia têm uma forma distinta de organizar a sociedade, administrar instituições e conduzir a política: o setor público é financiado por uma alta carga tributária, os serviços sociais asseguram a redistribuição e o bem-estar social e há extensa colaboração entre sindicatos, organizações empresariais e o Estado.

Além disso, as nações nórdicas têm longa tradição social-democrata e são reconhecidas pelo respeito aos princípios do igualitarismo, pela participação dos cidadãos nas decisões governamentais e pela crença de que as mudanças ocorrem de forma incremental e

consensual. A consequência de tudo isso? “O modelo nórdico parece ter atingido bons resultados em relação à flexibilidade e competitividade na economia, emprego relativamente alto e finanças públicas baseadas na prudência.” (JOHNSEN; VAKKURI, 2006, p. 291).

As características descritas acima influenciam a adoção de ferramentas do gerencialismo. Entre as nações nórdicas, as reformas tendem a ter maior influência de entidades sociais e não apenas de administradores de alto escalão, os processos são construídos de baixo para cima, e não ao contrário, e a avaliação de desempenho no setor público está mais voltada à aprendizagem e ao aprimoramento organizacional do que ao controle. (JOHNSEN; NØRREKLIT; VAKKURI, 2006, p. 211).

A principal distinção do modelo nórdico apontada pelos autores está relacionada à avaliação da performance – reconhecida por eles como um instrumento de verificação de eficiência, efetividade e equidade e usado para aperfeiçoar racionalmente a tomada de decisões em processos administrativos e políticos. A mensuração de resultados nos países nórdicos, no entanto, não relaciona bom desempenho a prêmios financeiros, como na tradição anglo-saxã.

Identificados com os valores igualitários, muitos escandinavos poderiam ficar perplexos pela importância dada ao incentivo individual financeiro na cultura anglo-americana. Aprendizagem organizacional se encaixa melhor à abordagem nórdica. Naturalmente, nos países nórdicos as pessoas são avaliadas e recompensadas por sua contribuição para a efetividade organizacional, viabilidade e assim por diante, mas provavelmente não com a mesma extensão e, certamente, não com a mesma expectativa que parecem prevalecer na cultura anglo-americana. (JOHNSEN; NØRREKLIT; VAKKURI, 2006, p. 208).

Ao analisar o sistema de avaliação de performance nos 290 municípios suecos, Siverbo e Johansson (2006) apontam cinco propósitos relacionados ao modelo – nenhum associado a ganhos financeiros. Em primeiro lugar, as iniciativas permitem às organizações públicas conhecer aspectos de suas próprias estruturas e avaliá-los em comparação com outras agências. A partir desse cotejamento, é possível verificar se há potencial para economia e aprender novas formas de desenvolvimento organizacional. “Um claro objetivo da avaliação de performance é informar às organizações que há um jeito melhor de tocar suas operações.” (SIVERBO; JOHANSSON, 2006, p. 274).

A percepção de que se pode administrar melhor determinada organização ou serviço desperta a ambição da agência em direção ao aumento da eficiência. “Ao identificar falhas de performance e indicar áreas em que recursos são desperdiçados, o sistema abastece a organização com informações vitais para a tomada de medidas racionais de correção de rumo.”

(SIVERBO; JOHANSSON, 2006, p. 275). Por fim, a avaliação de desempenho permite o aumento da *accountability*. Os cidadãos podem usar o cruzamento de informações gerado pelo processo para avaliar o funcionamento de organizações públicas.

A *accountability* também ganha destaque em processos de avaliação na Noruega. Læg Reid, Roness e Rubecksen (2006) consideram tratar-se de uma questão crucial para a democracia representativa, uma vez que envolve um contexto de legitimidade política e de confiança mútua entre administradores públicos, políticos e cidadãos. “O sistema de avaliação de desempenho tem sido dominado por uma lógica tecnocrática e mecânica, mas, na prática, tem impacto político.” (LÆGREID; RONESS; RUBECKSEN, 2006, p. 269).

Por outro lado, a Noruega apresenta uma diferença fundamental em relação aos outros países nórdicos. Desde a década de 1990, houve a implantação de um novo sistema salarial para a cúpula de ministérios e agências estatais. Esses administradores foram removidos do quadro de salários e das negociações coletivas e passaram a ser remunerados de acordo com cláusulas de contratos individuais. Avaliações anuais e pagamento por performance fazem parte do sistema. (LÆGREID; RONESS; RUBECKSEN, 2006).

A distinção sugere que o gerencialismo se assemelha a uma caixa de ferramentas capaz de oferecer instrumentos para diferentes, ou até mesmo contraditórios, tipos de conserto. Nos países nórdicos, os reformadores ressaltam a contribuição desse modelo de gestão para fortalecer o Estado, a colaboração entre órgãos públicos e a participação popular. Em nações anglo-saxãs, o foco está na retração do Estado em prol do mercado, na competição entre agências executivas estatais e na redução de despesas. Mesmo as modernas ferramentas da tecnologia da informação são vistas de formas antagônicas. No primeiro grupo de países, são tratadas como instrumentos para promover o envolvimento dos “cidadãos” nos assuntos governamentais, e, no segundo, são abordadas como meios de qualificar a oferta de serviços a “clientes”. (POLLITT; VAN THIEL; HOMBURG, 2007).

Na introdução de um artigo datado de 1999, no qual compara as tradições do setor público no Reino Unido e na Dinamarca, Rhodes ressalta que não usaria a sigla NPM ao longo do texto por se tratar de um termo “genérico”. O professor britânico explica que sua intenção não era a de “enterrar a NPM, mas de louvar sua diversidade”. Até aquele momento, argumenta Rhodes, uma série de autores já havia demonstrado que a NPM não é uma teoria consistente e sim uma frouxa coleção de diversas doutrinas e princípios, muitas vezes em oposição entre si.

Os objetivos e os resultados da NPM se diferem. No Reino Unido, a MPM pretendeu criar um Estado minimalista. Na Dinamarca, o objetivo era proteger o Estado. A linguagem da NPM ofusca diferenças. A NPM implica em agencificação no Reino Unido, mas não na Austrália; devolução regional (entrega de mais autonomia para regiões) na França e não no Reino Unido. [...] Além disso, o significado da NPM tem mudado. No Reino Unido, por exemplo, o foco pioneiro no corte de gastos e na eficiência cedeu espaço para a preocupação com o consumidor. Então, o rótulo NPM mais mascara do que revela detalhes. (RHODES, 1999, p. 342).

Em uma tentativa de síntese, Jann e Reichard (2002) lideraram uma pesquisa executada por especialistas de sete países (Dinamarca, Estados Unidos, Países Baixos, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça). A intenção era verificar as melhores práticas de gestão implantadas nessas nações. A rede de pesquisadores organizou os resultados do trabalho em três eixos: atuação no governo central, políticas de recursos humanos e gestão das finanças públicas. No primeiro eixo, estão a adoção da lógica da descentralização administrativa e da gestão por contratos e acordos de resultados. “[...] há uma crescente devolução das tarefas dos ministérios e departamentos centrais para agências e organizações, públicas, privadas ou híbridas, todas mais ou menos independentes.” (JANN; REICHARD, 2002, p. 36). O objetivo dessas mudanças é assegurar mais flexibilidade, transparência de custos e desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade. Nos contratos, são previstos metas e resultados a serem alcançados, com enfoque, por exemplo, em qualidade de serviços, prazo e recursos necessários para realização de determinada tarefa, mensuração da produtividade e avaliação de satisfação de “clientes”.

No eixo da gestão de recursos humanos, os países pesquisados buscaram aproximar o regime do funcionalismo público ao dos empregados privados, recrutamento mais pluralista de diversas profissões, introdução de programas de remuneração ligados ao desempenho e de contratos de trabalho por tempo determinado para altos burocratas, criação da carreira de “servidor executivo” para formar e remunerar de forma adequada altos gerentes e novas formas de redução efetiva dos quadros de servidores.

Espera-se que a gestão de recursos humanos abandone os sistemas clássicos e unificados de pagamento, carreira e promoção, por soluções mais individualizadas e especializadas para cada tipo de setor, agência e pessoal. Finalmente, o objetivo primordial é substituir os mecanismos clássicos da burocracia, voltados para o cumprimento de regras e altamente hierarquizados, por redes e relações interorganizacionais que demonstrem flexibilidade, orientação por resultados e capacidade de aprender. (JANN; REICHARD, 2002, p. 38).

Na gestão das finanças públicas, terceiro eixo da pesquisa, todos os países da amostra realizaram esforços para renovar os sistemas e práticas do setor, aproximando-se do que é

feito no setor privado, como o conceito de contabilidade em tempo real. A utilização da lógica empresarial no setor público é um dos principais alvos da crítica ao gerencialismo, como será visto na seção seguinte.

3.3 CRÍTICAS E ALTERNATIVAS AO GERENCIALISMO

As avaliações críticas a respeito da escola gerencial podem ser organizadas em duas grandes correntes. De um lado, estão as análises que apontam distorções provocadas pela implantação desse ferramental na máquina pública e, de outro, aquelas que consideram aspectos de natureza política envolvendo o tema.

Na primeira vertente, aparecem relatos de deformidades geradas pela lógica mercadológica em um setor até então blindado dos vícios da competição e do individualismo. Brodtkin (2007) afirma que as ferramentas da NPM “trouxeram novos problemas, e mais surpreendente, exacerbaram os antigos”. Em relação à mensuração de resultados, ocorre a maximização da atenção aos aspectos monitorados pelo sistema e o abandono dos temas não avaliados. Ao mesmo tempo, a instituição de premiação pelo atingimento de determinada meta quantitativa não é contrabalançada com a regulamentação de punições para casos de má qualidade no serviço. E servidores passam a “maquiar os números” para satisfazer o modelo. Um dos exemplos usados pela autora é o da aplicação de metas para atendimento em serviços sociais.

Reformas gerenciais criam um ambiente organizacional que oferece caminho livre para práticas discricionárias que podem produzir queda no número de atendimentos não importando como isso foi atingido, seja enredando as pessoas na burocracia, desencorajando a demanda independente da necessidade, criando procedimentos desnecessários, entre outras formas de prevaricação burocrática, assédio e indiferença. Um estudo em Chicago encontrou uma significativa associação estatística entre redução de atendimentos e uma variedade de barreiras administrativas para acessar o serviço, incluindo excesso de requerimentos, registros de maus-tratos e de má aplicação do serviço. (BRODKIN, 2007, p. 9).

A gestão por contratos também é alvo de críticas. Auditorias independentes registram problemas recorrentes, entre os quais aparecem: existência de acordos muito simples, com objetivos pouco exigentes; atividades importantes das agências ignoradas nos documentos; metas formuladas de forma vaga, o que prejudica a avaliação posterior de seu cumprimento; ausência de consequências, sanções, para metas não atingidas; e desprezo pela avaliação dos resultados. (JANN; REICHARD, 2002).

Brodkin (2007) ressalta que a política de transferência de serviços para organizações não estatais contribuiu para o surgimento de um mercado de contratos e de empresas montadas para gerar lucro a partir do fornecimento de serviços sociais. O cenário se torna mais complicado porque o poder público enfrenta dificuldades para averiguar o cumprimento dos acordos. Em busca de maior rendimento, fornecedores de serviços focam na quantidade e não na qualidade da oferta. Leitura semelhante é feita em relação às privatizações. “Estudos sugerem que os setores privatizados ficam espremidos entre cumprir os contratos e criar as melhores oportunidades para seus clientes.” (BRODKIN, 2007, p. 11).

A descentralização dos serviços também acarreta duplicação de custos porque são criadas hierarquias administrativas com funções similares. Esse fenômeno é classificado como “desagregação” do poder público. “A dissociação de sistemas de políticas públicas e a criação de fortes gestões corporativas em agências têm sido vistas como problemáticas no Reino Unido, gerando atitudes gerenciais obsessivas com objetivos organizacionais intermediários em vez de preocupação com a efetividade dos serviços. (DUNLEAVY et al., 2005).

Há efeitos colaterais também na criação de espaços de competição. No Reino Unido, a logística exigida para atribuir valores a 15 mil procedimentos hospitalares provocou o crescimento do quadro de burocratas em detrimento da contratação de servidores voltados ao atendimento e ao tratamento de pacientes.

Na mesma linha, a criação de um espírito de emulação entre servidores, em vez de melhorar a performance, estimula um ambiente de conflito e de identidade fragmentada. O *ethos* do serviço público, baseado nos princípios racionais e impessoais da velha burocracia weberiana, está sendo desmontado pela lógica de ganhos pecuniários dos sistemas de premiação por desempenho. (DUNLEAVY et al., 2005). Em algumas leituras, a escola gerencial também é vista como caminho que permite particularismos: seria uma forma de promover os interesses e a carreira de um grupo de elite, os especialistas e reformistas que ocupam o comando de organizações públicas centrais, em detrimento do resto do funcionalismo. (HOOD, 1991).

Alguns autores buscam evidenciar as dificuldades de execução das reformas. Estudos comparativos mostram que as iniciativas “[...] não produziram os resultados esperados, nem na sua proposta de ajuste fiscal nem no que se refere a criar um novo formato institucional para o funcionamento do Estado e de sua burocracia.” (REZENDE, 2002b, p. 113). Com isso, surgiram diferentes explicações para as razões do insucesso. Rezende (2002b) afirma que já há um consenso em torno de alguns fatores determinantes para esse fenômeno. Entre eles, está a difícil relação entre democracia e reformas. Uma democracia exige a negociação com vários

atores e a construção de acordos e maiorias, uma vez que a reforma não pode ser implantada por decreto. Outro ponto é a resistência do aparato burocrático. Reformas significam perdas para setores que se beneficiam do reduzido desempenho da máquina pública.

A reforma enfrentou um problema estrutural: boa parte do sistema político tem um cálculo de carreira que bate de frente com a modernização administrativa. Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziriam a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Essa situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso (referindo-se ao Brasil) 'patrimonialismo profundo'. (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 65).

Para sistematizar sua compilação de estudos relacionados ao tema, Rezende (2002b) classifica todas as outras teorias sobre a crise de implementação de reformas em duas linhas: aquelas com foco no conteúdo e aquelas com foco no processo de implementação. A primeira abriga as teses que condenam a padronização do conteúdo das reformas. As mesmas medidas são implantadas em contextos diferentes sem levar em conta a realidade local, o que gera conflitos. Outro ponto de crítica é relacionado à descentralização, que ampliou a produção de controles e não de autonomia, responsabilização e *accountability*. A segunda linha concentra as teses para as quais o principal problema é a institucionalização. A crise de implementação se dá por conta da dificuldade em alterar estruturas, padrões e condutas enraizadas. Essas teorias também apontam a criação de conflitos em torno da distribuição do poder. As reformas geralmente propõem mudanças que geram disputas. A busca pelo controle faz os atores desenvolverem estratégias não cooperativas em relação às políticas da reforma.

Rezende (2002b) propõe uma outra explicação para as crises de implementação das reformas. Ele sugere que há uma contradição interna ao se reunir os dois principais objetivos pragmáticos do modelo: ajuste fiscal e mudança institucional. O autor afirma que a experiência mostra que a predominância da meta de ajuste fiscal inibe a construção de um novo modelo institucional com processos de gestão flexíveis. Essa contradição acaba limitando a cooperação simultânea em relação aos dois objetivos da reforma. Há atores que se comprometem com o ajuste, e outros, com a mudança institucional.

O paradoxo de implementação das reformas gerenciais pode ser compreendido a partir do impasse em torno das demandas contraditórias por controle. O ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações no sentido de promover o uso devido de recursos, bem como a prestação de contas e o controle orçamentário. Ademais, a mudança institucional, especialmente a que pretende ampliar o escopo da descentralização, da autonomia e da responsabilidade na direção das *street-level bureaucracies*, demanda uma necessidade de descontrolar a burocracia, dotando-a de

maior autonomia gerencial e maior responsabilidade, ao mesmo tempo que reduz os controles burocráticos tradicionais. (REZENDE, 2002b, p. 118).

A existência de um conflito entre as lógicas gerencial e fiscal, duas forças dessa escola, é explorada na literatura. Enquanto a primeira busca aumentar a eficiência e a efetividade no serviço público em um processo de longo prazo, a segunda está preocupada em frear os gastos imediatamente. Nos casos em que o princípio fiscal é hegemônico, as tensões envolvendo a gestão por contratos evidenciam o dilema entre as duas lógicas. “[...] a flexibilidade administrativa requerida é barrada pela constante vigilância e pela atuação preventiva sobre os custos.” (ABRUCIO, 1998, p. 194).

Para a segunda vertente de estudos críticos, o que está em jogo na implantação de ferramentas de gestão importadas da iniciativa privada são os princípios democráticos e do Estado do Bem-Estar Social. Box et al. (2001) afirmam que a NPM reduz o cidadão – conceito que envolve as noções de comunidade, república e participação – a um consumidor, sujeito que, ao sair de casa, busca apenas “ganhar dinheiro, fazer escolhas entre produtos e serviços e maximizar a satisfação de seus desejos”. E o poder público se torna um mero negócio, um prestador de serviços que, ao menos, é capaz de ouvir as queixas de seus clientes.

Esse cenário prejudica a efetiva participação da sociedade civil no debate público e em processos decisórios governamentais. O cidadão perde sua autonomia no espaço público para se organizar e exigir soluções para problemas mais complexos que um serviço ou atendimento malfeito. No seu lugar, surge não mais uma coletividade, mas o consumidor, focado apenas em seus interesses e incapaz de se movimentar na esfera pública, dialogar com outros cidadãos e assumir posições comunitárias.

O Estado gerencial evita encarar temas sociais subjacentes que afetam a sociedade. Temas substantivos que estão no centro da vida contemporânea, como racismo, pobreza e a atenção a pessoas com deficiência, tornam-se problemas individuais em vez de assuntos que devam ser tratados por meio de uma democracia substantiva [...] Com os cidadãos cada vez mais se identificando como consumidores individuais e discretos usuários de serviços governamentais, questões sociais também passam a ser vistas por esse mesmo enquadramento e linguagem. (BOX et al., 2001, p.614).

Como consequência, nessa visão, as reformas representam uma ameaça à democracia. Os defensores do gerencialismo conceberiam a economia como um sistema regido por leis naturais ao qual a política estaria subordinada e, com isso, haveria a dissociação entre economia e política, afastando os cidadãos do debate sobre temas de interesse público.

A administração pública passou a ser uma grande empresa, conduzida por uma nova tecnocracia de gestores, os gerentes. Essa nova classe foi apresentada como dotada de grande autonomia, pretensamente alheia a interesses políticos e econômicos. Como toda a tecnocracia, grande também foi sua ‘autonomia’ (para não dizer impermeabilidade) em relação aos apelos coletivos, aos chamados ‘controles sociais’, inerentes à cidadania e ao Estado Democrático de Direito (DASSO JÚNIOR, 2006, p. 23).

Diniz (2001) ressalta que a hegemonia no pensamento neoliberal reforçou a ideia de que a eficiência governamental seria resultante de um processo de concentração da arena decisória, reduzindo a eficácia da gestão à noção de insulamento burocrático e à neutralização da esfera política. A concentração de poder na alta tecnocracia enfraqueceria os suportes institucionais da democracia e não impediria que parte da burocracia permanecesse envolvida por práticas clientelistas. Assim, conclui Diniz, o insulamento burocrático não resultou em maior eficiência à máquina pública, mas, sim, em uma politização da esfera burocrática.

A valorização do saber técnico e da racionalidade da ordem econômica, aspectos considerados intrinsecamente superiores à racionalidade da instância política, conduziram a uma visão asséptica da administração pública, percebida como campo de competência exclusiva de uma elite acima do questionamento da sociedade ou da classe política. (DINIZ, 2001, p. 17).

O que está em jogo, na visão de Box et al. (2001), é a “democracia substantiva”, que é cada vez mais substituída pela “democracia procedural”, um modelo incapaz de resolver os problemas de fundo de uma sociedade, como destruição do ambiente, preconceito e desigualdades de renda. Em uma democracia substantiva, esses fenômenos seriam combatidos por meio da participação das pessoas.

Em nosso conceito, o ideal de democracia substantiva pode ser sintetizado como um arranjo em que as pessoas podem, se assim quiserem, participar das decisões governamentais com o mínimo de interferência ou resistência (por exemplo, de elites econômicas ou outras ou de especialistas em administração), e sem que seja exigido delas que assumam antecipadamente uma série de obrigações (como aquelas existentes nos sistemas representativos de tomada de decisão, ou normativas, como na clássica visão liberal da esfera de ação dos cidadãos. (BOX et al., 2001, p. 611).

Diante desse cenário, os críticos da NPM oferecem alternativas aos seus princípios. Dunleavy et al. (2005) chegaram a decretar a morte da NPM e o nascimento da Era da governança digital. Na visão dos autores, a revolução tecnológica atingiu um estágio capaz de colocar no horizonte a noção de um governo mais genuinamente integrado, ágil, holístico e transparente. Suas operações estariam visíveis a servidores, cidadãos e organizações da sociedade civil.

A base da Era da governança digital é o desenvolvimento avançado da tecnologia da informação. Em pouco tempo, previram os autores em meados da década passada, haveria agências governamentais totalmente digitais, seguindo um sistema de interação com as pessoas da forma como já atua o setor de serviços, como bancos, seguros e agências de viagem. “O advento da era digital é agora a mais geral, persuasiva e estruturada influência sobre como os arranjos governamentais estão mudando em Estados industriais avançados.” (DUNLEAVY et al., 2005, p. 478).

Cinco anos depois, Vries (2010) colocou em xeque a declaração de morte da NPM. Para responder a Dunleavy et al. (2005), o autor retoma a noção de que a NPM não é uma receita fechada de ideias. Na prática, há uma variedade de modelos de reforma baseados nas características de cada país, como aspectos políticos e culturas organizacional e institucional. O professor holandês rebate ainda um dos principais argumentos de Dunleavy et al. (2005), de que a NPM não foi capaz de resolver problemas de fundo da sociedade. Vries afirma que esse nunca foi o objetivo do gerencialismo, cujo foco está na eficiência administrativa. “Para restaurar a legitimidade do Estado, precisamos pensar em mudanças no governo e na burocracia em relação aos sérios problemas sociais de longo prazo.” (VRIES, 2010, p. 5). Bevir, Rhodes e Eller (2003) também ressaltaram que a NPM tem foco na administração e não na formulação de políticas públicas. Essas ressalvas permitem acreditar que a definição de prioridades e a direção da ação do Estado permanecem sendo tarefas da esfera política.

Para Vries (2010), a Era da governança digital proposta por seus interlocutores é apenas um novo caminho construído pela própria NPM e não um outro rumo a ser percorrido na administração pública. Além da Era da governança digital, o autor cita outros quatro “caminhos” que surgem de dentro da NPM. Em primeiro lugar, aparece o Estado Neoweberiano, já citado em Pollitt, Van Thiel e Homburg (2007). A intenção subjacente a esse modelo é a de restaurar a legitimidade do Estado colocando maior ênfase em valores não econômicos e nos problemas sociais. Em segundo, está a teoria da governança, baseada em uma nova relação entre Estado e a “sociedade em rede”. Em seguida, vem a glocalização, uma proposta de combinação da globalização com a localização. Ou seja, os processos globais cederiam espaço para as relações locais. Por fim, o autor cita teorias que tratam de novas combinações entre Estado, sociedade civil e mercado. Vries (2010) ressalta que nenhum desses cinco caminhos representa, no momento, uma troca de paradigma. Por isso, na sua opinião, a NPM está muito viva ainda.

4 A HORA DE CAÇAR O RATO: PREFEITURAS PETISTAS QUE IMPLEMENTAM A AGENDA DA APG

Em 30 de julho de 2013 – um período marcado por uma onda de protestos de causas difusas que varreu o país⁴⁵ –, servidores do Hospital Municipal Infantil Getúlio Vargas Filho saíram às ruas de Niterói (RJ). Com faixas nas mãos, protestavam contra a “privatização” da instituição inaugurada em 1953, municipalizada em 1992 e carinhosamente chamada de Getulinho, na cidade. O alvo da manifestação era o prefeito Rodrigo Neves (PT). Ocupando o cargo havia meio ano, o petista surpreendeu eleitores ao propor a entrega da administração do hospital a uma organização social (OS), o que, de fato, acabou ocorrendo em outubro daquele ano, quando o Instituto de Desenvolvimento Institucional e Ação Social (Ideias) assinou contrato com a prefeitura.

Os manifestantes classificaram a proposta de Neves como “covardia” e traição, uma vez que, tradicionalmente, o PT tem posição contrária às OS. O modelo OS, figura jurídica criada na reforma de Bresser-Pereira e regularizada no governo Fernando Henrique, foi combatido pelo partido desde o princípio, inclusive com uma ação direta de inconstitucionalidade. (SANO, 2003). No protesto, segundo relato do sindicato da categoria⁴⁶, uma funcionária disse que o prefeito estava “usando” os servidores que votaram nele. Outro afirmou ser um desrespeito obrigar “profissionais experientes a fazer ‘provinhas’ para mostrar se sabem exercer o ofício” e ganhar eventual gratificação complementar.

Um ano e meio depois do episódio, em março de 2015, em entrevista para esta tese, Neves não se constrange com a lembrança das críticas. Ressalta que havia recebido o Getulinho com a emergência pediátrica fechada e baixa qualidade no atendimento. Hoje, assegura, o hospital tem melhor performance, recebe mais recursos municipais e funciona com menos funcionários sob um regime único e flexível.

Exemplos como esse, representativo das tensas relações entre prefeituras petistas e a agenda da APG, compõem este capítulo. Aqui são apresentados os resultados da pesquisa sobre o uso de instrumentos do gerencialismo por administrações do PT e a visão de prefeitos e secretários municipais sobre o tema. Para permitir o cruzamento dos dados e evidenciar semelhanças, diferenças e contradições entre as experiências de governo, o capítulo está

⁴⁵ Esse fenômeno ficou conhecido como Protestos de Junho ou Jornadas de Junho. Trata-se de uma série de manifestações, inicialmente provocadas pelo aumento das tarifas no transporte público nas grandes metrópoles do país e que, ao longo das semanas, ganharam inúmeros atores e bandeiras, a maioria delas relacionadas a melhorias em serviços públicos.

⁴⁶ Sindicato dos trabalhadores da Saúde, Trabalho e Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro. **Entregar Getulinho para 'organização social' é privatizar hospital, dizem servidores**. Ver: Duarte Filho (2013).

dividido em seções organizadas em torno de cinco princípios da APG. São eles: planejamento; meritocracia; parcerias e contratualização; participação e controle; eficiência e modernização da gestão. Esses eixos, estabelecidos e sistematizados para esta tese a partir da leitura da literatura especializada, abrangem 20 políticas públicas de gestão vinculadas à agenda gerencial. São elas:

Quadro 4 - Os princípios e as políticas avaliadas nesta pesquisa

Planejamento	Meritocracia	Parcerias e contratualização	Participação, controle social e cidadania	Eficiência e modernização administrativa
Duplo planejamento (planejamento de curto prazo associado ao de médio e longo prazo)	Avaliação de desempenho individual (instrumento de avaliação contínua do servidor)	Acordos de resultados ou termos de compromisso (entre órgãos da prefeitura)	Ferramentas para ouvir a população	Tecnologia da informação voltada à gestão
Separação de planejamento e execução (criação de estrutura voltada a planejar o futuro da cidade)	Reestruturação de carreiras (inclusão de desempenho individual e qualificação profissional como critérios)	Parcerias público-privadas (PPPs)	Ferramentas de ampliação da transparência	Racionalização/redução da máquina administrativa
Definição de programas estruturantes (programas prioritários e estratégicos, com orçamento garantido)	Remuneração variável (adicional por desempenho e prêmio por produtividade)	Parcerias com a sociedade civil (Oscips e OS)	Tecnologia da informação voltada ao atendimento e ao bem-estar do cidadão	Contrato com consultoria de gestão privada ou parceria com entidade que promove a eficiência na gestão
Gestão por metas e avaliação de indicadores				Redução de custos (orçamento gerencial, sistema de compras) visando ao equilíbrio fiscal
				Ampliação da receita visando ao equilíbrio fiscal
				Redução da burocracia
				Redução de CCs

Fonte: Elaborado pelo autor.

As 20 políticas expostas acima formam a base do questionário que norteou as 10 entrevistas que compõem esta pesquisa. Entre os entrevistados, somente Marília Aparecida Campos não conversou com o pesquisador por telefone, apenas por meio do questionário por escrito. Os entrevistados foram:

Quadro 5 - Os entrevistados da pesquisa

Entrevistado	Município/UF	Cargo	Filiação ⁴⁷ e corrente
Jairo Jorge da Silva	Canoas (RS)	Prefeito (2009-2016)	10/05/1985 Socialismo XXI
Marília Aparecida Campos	Contagem (MG)	Ex-prefeita (2005-2012)	03/12/1995 Mensagem ao Partido
Eugenia Bossi Fraga	Contagem (MG)	Ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral	31/07/2000 Sem corrente
Rodrigo Neves Barreto	Niterói (RJ)	Prefeito (2013-2016)	08/02/1999 CNB
Patrícia Audi	Niterói (RJ)	Ex-secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle	Sem filiação
Luiz Marinho	São Bernardo do Campo (SP)	Prefeito (2009-2016)	17/06/1986 CNB
Nilza Aparecida de Oliveira	São Bernardo do Campo (SP)	Secretária de Orçamento e Planejamento Participativo	01/01/2010 CNB
José Augusto Guarnieri Pereira	São Bernardo do Campo (SP)	Secretário de Administração e Modernização Administrativa	30/09/2003
Oswaldo Baptista Duarte Filho	São Carlos (SP)	Ex-prefeito (2009-2012)	19/07/1983 CNB
Rosoé Donato	São Carlos (SP)	Ex-secretário de Planejamento e Gestão	02/04/1993 Sem corrente

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por conta do enquadramento em cinco prefeituras, esta pesquisa envolve nove disputas eleitorais municipais, realizadas nos pleitos de 2004, 2008 e 2012. No período, três prefeitos foram reeleitos (Campos, Silva e Marinho), três estão, neste momento, primeiro semestre de 2015, no exercício do mandato (Silva, Neves e Marinho), e um não foi reeleito (Duarte, em 2012). A polarização com o PSDB aparece na forma de embates diretos em três cidades (Contagem, São Bernardo do Campo e São Carlos). PTB, PTN, PDT e PPS também aparecem como adversários de destaque. As candidaturas petistas nos cinco municípios contaram com coligações, a menor com quatro legendas (Campos, em 2008) e as maiores com 17

⁴⁷ A título de padronização, este trabalho usa as datas registradas no Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Quatro entrevistados afirmaram ter filiação anterior. São os casos de Marília Aparecida Campos (1980), Eugenia Bossi Fraga (1983), Luiz Marinho (1980) e Nilza Aparecida de Oliveira (1984).

agregiações (Silva e Marinho, em 2012). Em média, as coligações dos prefeitos petistas tiveram 10 partidos. A seguir uma síntese das eleições:

Quadro 6 - Cenário eleitoral nas cinco cidades

Prefeito	Eleições
Jairo Jorge da Silva	No segundo turno de 2008, Silva venceu Jurandir Maciel (PTB), que era vice-prefeito na gestão do então prefeito Marcos Ronchetti (PSDB). O petista contou com uma coligação de seis partidos (PT, PP, PPS, PSB, PR e PC do B), e o petebista, com quatro (PTB, PRB, DEM e PMN). No primeiro turno, PMDB e PSOL também lançaram candidaturas. Em 2012, Silva chegou novamente na frente. Venceu, no primeiro turno, com uma coligação de 17 siglas (PRB, PP, PDT, PT, PTB, PMDB, PSL, PR, PPS, PRTB, PTC, PSB, PV, PRP, PPL, PSD e PC do B), cinco adversários de PTN, PSDB, PSOL, PSTU e PHS. Antes da primeira eleição de Silva, Ronchetti administrou a cidade por dois mandatos.
Marília Aparecida Campos	Na eleição de 2004, Campos venceu Ademir Lucas Gomes (PSDB), que buscava a reeleição, no segundo turno. No primeiro turno, houve outras duas candidaturas, de PMDB e PSTU. A petista contou com uma coligação de cinco partidos (PT, PTN, PL, PSB e PC do B). Gomes contava com 11 siglas (PSDB, PP, PDT, PTB, PPS, PFL, PAN, PSDC, PRTB, PV e PRP). No pleito seguinte, em 2008, Campos foi reeleita com apoio de quatro agregiações (PSL, PHS, PPS e PT). Gomes foi novamente derrotado no segundo turno, mesmo com uma coligação de nove legendas (PSDB, PSDC, DEM, PP, PTC, PMN, PRP, PT do B e PSC). Houve outros seis concorrentes no primeiro turno, de PC do B, PTB, PMDB, PSB, PSOL e PSTU. Em 2012, Campos não fez seu sucessor. Durval Ângelo (PT) foi derrotado por Carlos Magno de Moura Soares (PC do B).
Rodrigo Neves Barreto	O candidato conquistou a prefeitura em 2012, vencendo, no segundo turno, Felipe dos Santos Peixoto (PDT). No primeiro turno, havia outros três concorrentes, de PSOL, PSTU e PSD. Neves teve uma coligação de 10 partidos (PRB, PT, PMDB, PSC, PSDC, PHS, PMN, PSB, PV e PC do B). Peixoto contava com nove siglas (PP, PDT, PSL, PTN, PPS, PRP, PSDB, PT do B e PPL). Antes da vitória do petista, Niterói era governada por Jorge Roberto Silveira (PDT), que apoiou Peixoto.
Luiz Marinho	Ao vencer o segundo turno em 2008, Marinho tirou o PSDB do poder. A sigla governava a cidade com William Dib, em segundo mandato, e lançou Orlando Morando na disputa contra o petista. O tucano tinha coligação de sete partidos (PSDB, PP, PMDB, DEM, PSDC, PMN, PSB) e o petista, de 11 (PT, PRB, PDT, PTB, PSL, PTN, PR, PRTB, PV, PHS e PSC). Outras três candidaturas, de PPS, PT do B e PSOL, também participaram no primeiro turno. Na eleição seguinte, de 2012, Marinho foi eleito no primeiro turno, com uma coligação de 17 agregiações (PRB, PP, PDT, PT, PTB, PMDB, PSL, PR, DEM, PSDC, PTC, PSB, PV, PPL, PSD, PC do B e PT do B). Houve outros quatro candidatos (de PSC, PSOL, PSTU e PPS), e o PSDB apoiou o concorrente do PPS.
Oswaldo Baptista Duarte Filho	Ao vencer em 2008, Duarte garantiu o terceiro mandato consecutivo do PT na cidade, que era administrada por Newton Lima Neto. Ele derrotou Paulo Altomani (PSDB) com uma coligação de nove siglas (PC do B, PMDB, PT, PDT, PR, PTB, PRP, PSC e PTC). O tucano teve apoio de sete legendas (PSDB, PV, PSDC, PHS, PT do B, PMN e PPS). DEM, PSOL e PSB também lançaram candidatos. No pleito seguinte, porém, Altomani venceu a disputa, com apoio de oito partidos (PSL, PTN, DEM, PSDC, PHS, PSDB e PT do B), e impediu a reeleição de Duarte, que contou com 10 siglas (PRB, PDT, PT, PTB, PSC, PR, PSB, PV, PSD e PC do B). Também havia concorrentes de PMDB, PSOL, PPL e PSTU.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados do TSE e do UOL (<http://eleicoes.uol.com.br/2008>).

Com idades que variam de 37 a 65 anos, todas as 10 fontes desta tese têm graduação no Ensino Superior em diferentes áreas do conhecimento (Administração de Empresas, Ciência da Computação, Ciências Contábeis, Ciências Sociais, Direito, Engenharia de

Materiais, Jornalismo, Pedagogia, Psicologia e Veterinária). Três entrevistados fizeram cursos de especialização em pós-graduação (Estatística Aplicada à Gestão pela Qualidade do Serviço Público; Contabilidade Pública; Políticas Públicas e Gestão Governamental; e Gerente de Cidade), outros dois têm mestrado (Gestão de Políticas Sociais; e Planejamento e Gestão do Território) e um é doutor (Engenharia Química). Dos entrevistados, cinco são prefeitos ou ex-prefeitos e cinco são secretários ou ex-secretários municipais. Entre os secretários e ex-secretários, um teve mandato eletivo anterior, e os outros fizeram carreira no serviço público. Três prefeitos e ex-prefeitos (Campos, Marinho e Duarte) têm vivência sindical. Apenas um entrevistado afirmou ter tido filiação anterior ao PT em outra legenda. A seguir, uma síntese da trajetória de cada um:

Quadro 7 - A trajetória dos entrevistados

Entrevistado	Formação e atuação profissional, sindical e política
Jairo Jorge da Silva	Tem 52 anos (nascimento em 09/05/1963) e formação em Jornalismo pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Elegeu-se vereador de Canoas em 1988. Trabalhou em veículos de comunicação de 1993 a 2000. Em 2001, trabalhou na prefeitura de Porto Alegre. Em 2003, foi secretário-adjunto da Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência. Em 2004 e 2005, exerceu a função de chefe de gabinete e secretário executivo do Ministério da Educação. Em 2006, tornou-se pró-reitor na Universidade Luterana do Brasil. Em 2008, foi eleito prefeito.
Marília Aparecida Campos	Aos 53 anos (nascimento em 14/09/1961), é psicóloga formada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Presidiu o Sindicato dos Bancários de Belo Horizonte por duas vezes, entre 1990 e 1995. Em 2000, foi eleita para ocupar uma vaga na Câmara de Vereadores de Contagem (exerceu o mandato de 2001 a 2002). Em 2002, elegeu-se deputada estadual (exerceu o mandato de 2003 a 2004). Dois anos depois, elegeu-se prefeita da cidade, sendo reeleita no pleito seguinte. Em 2014, voltou a ganhar uma vaga na Assembleia Legislativa (legislatura 2015-2019).
Eugenia Bossi Fraga	Tem 50 anos, é graduada em Ciências Contábeis e Veterinária. Pela UFMG, é especialista em Estatística Aplicada à Gestão pela Qualidade do Serviço Público e em Contabilidade Pública. Fez mestrado em Gestão de Políticas Sociais na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Foi diretora (1995 a 2000) e presidente (2000 a 2004) da Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte. No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, foi diretora do Departamento de Formação de Agentes Públicos e Sociais e secretária-adjunta de Avaliação e Gestão da Informação entre 2004 e 2006. De 2006 a 2012, atuou como secretária de Planejamento e Coordenação Geral de Contagem. Desde o final de 2012, é diretora de Administração da Funpresp-Exe.
Rodrigo Neves Barreto	É formado em Ciências Sociais pela Universidade Federal Fluminense e tem 38 anos (nascido em 28/06/1976). Em 1996, foi eleito suplente de vereador em Niterói, assumindo a cadeira ao longo da legislatura. Em 1998, tornou-se secretário municipal de Integração e Cidadania. Foi eleito vereador em 2000 e reeleito em 2004. No ano seguinte, assumiu a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e de Ciência e Tecnologia. Em 2006, elegeu-se deputado estadual, sendo reeleito em 2010. No ano seguinte, tornou-se secretário estadual de Assistência Social e Direitos Humanos.

Entrevistado	Formação e atuação profissional, sindical e política
Patrícia Audi	Graduada em Administração de Empresas pela Universidade de Brasília, tem especialização em Políticas Públicas e Gestão Governamental. É servidora do Ministério do Planejamento e tem 47 anos (nascida em 15/05/1968). De 1997 a 2000, foi coordenadora do Programa Nacional de Direitos Humanos. Entre 2000 e 2002, foi diretora do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e, entre 2002 e 2007, coordenou o Projeto de Combate ao Trabalho Escravo no Brasil. De 2007 a 2008, foi secretária-adjunta de Gestão do Ministério do Planejamento. De 2008 a 2010, foi diretora da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência. De 2010 a 2011, foi diretora da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento. De 2011 a 2012, foi superintendente do plano Rio Sem Miséria, da Secretaria de Assistência Social e Direitos Humano do Estado do Rio de Janeiro. Depois de dois anos como secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle de Niterói, é hoje secretária de Transparência e Prevenção da Corrupção da CGU.
Luiz Marinho	Tem 55 anos (nascido em 20/05/1959) e foi trabalhador rural até os 17 anos. Em 1978, foi empregado na fábrica da Volkswagen, em São Bernardo do Campo, como operador de equipamentos. Ao participar de greves da categoria, entrou na vida sindical. De 1984 a 1996, foi eleito para ocupar cargos na direção do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo do Campo e Diadema. Em 1996, foi escolhido presidente da entidade e reeleito em 1999. Em 2003, tornou-se presidente nacional da CUT. A partir de 2005, assumiu o Ministério do Trabalho e, em 2007, foi transferido para o Ministério da Previdência Social, pasta que deixou para concorrer a prefeito. É bacharel em Direito pela Universidade Bandeirante.
Nilza Aparecida de Oliveira	Formada em Pedagogia pelo Centro Universitário Fundação Santo André, fez especialização em Psicodrama pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e mestrado em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC. Tem 52 anos (nascida em 24/10/1962) e é casada com Luiz Marinho. Fez sua carreira profissional na prefeitura de Santo André, com passagens pela administração, nas áreas de orçamento, planejamento e gestão, nos períodos de 1990 a 1992 (gestão de Celso Daniel), de 1997 a 2007 (gestões de Celso Daniel e João Avamileno, ambos do PT).
José Augusto Guarnieri Pereira	Aos 37 anos (nascido em 21/03/1978), é formado em Administração de Empresas e Ciência da Computação e tem especialização como Gerente de Cidade pela Fundação Armando Álvares Penteado. Em 2000, foi eleito vereador de Santo Antônio do Pinhal (SP) pelo PPS. No pleito municipal de 2004, conquistou a cadeira de prefeito da cidade (mandato 2005-2008), sendo reeleito na disputa seguinte, em 2008 (mandato 2009-2012).
Oswaldo Baptista Duarte Filho	Aos 65 anos (27/02/1950), tem graduação em Engenharia de Materiais pela UFSCAR (1974) e mestrado (1982) e doutorado (1985) em Engenharia Química pela USP. Na década de 1980, foi dirigente do Sindicato dos Docentes em Instituições Federais de Ensino Superior dos Municípios de São Carlos, Araras e Sorocaba. Hoje professor aposentado, foi vice-reitor da UFSCAR de 1996 a 2000 e reitor por dois mandatos de 2000 a 2008. Foi presidente da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (2006-2007) e vice-presidente para assuntos de ciência e tecnologia da Frente Nacional de Prefeitos. Após o mandato em São Carlos, foi secretário de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social no Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação entre 2013 e abril de 2015.
Rosóé Donato	Tem 44 anos (nascido em 03/09/1970) e é professor de Sociologia na rede estadual de São Paulo. Foi presidente municipal do PT em São Carlos e foi secretário de Governo e coordenador do Orçamento Participativo nas gestões do prefeito Newton Lima Neto (PT), de 2001 a 2008. É coautor do livro <i>Eficiencia y Transparencia en las Compras Públicas: Análisis de Dos Casos</i> , resultado de um projeto da Universidade Estadual Paulista e do Instituto de Estudios Fiscales do Ministério de Economía y Hacienda do governo espanhol.

Fonte: Elaborado pelo autor.

As próximas cinco seções seguem uma mesma estrutura narrativa. Primeiro, com base na literatura, são comentadas as políticas de gestão em análise e, na sequência, um trecho realçado em itálico resume os resultados da pesquisa e introduz a apresentação dos casos destacados. Há apenas uma alteração nessa lógica: três seções (4.1, 4.2 e 4.5) têm as prefeituras como fio condutor (as políticas são inter-relacionadas e precisam ser descritas de

forma encadeada) e duas (4.3 e 4.4) são estruturadas em torno das políticas (como fazem parte de um mesmo princípio, mas não têm relação entre si, são discutidas isoladamente). No fechamento de cada seção, há uma conclusão parcial sobre a pesquisa. Por fim, na 4.6, é apresentada uma síntese, em um quadro-resumo, das seções anteriores e a percepção dos prefeitos e secretários municipais a respeito da relação das gestões com a APG.

4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O ato de planejar não representa uma novidade no poder público brasileiro. Entre as décadas de 1940 e 1960, por exemplo, houve duas grandes iniciativas de sistematização das políticas públicas no país: o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), do governo Eurico Gaspar Dutra (1946-1950), e o Plano de Metas, da gestão Juscelino Kubitschek (1956-1961). Durante a ditadura (1964-1985), dois Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram lançados, além do Plano de Ação Econômica do Governo e do Programa Estratégico de Desenvolvimento.

No mundo científico, há um campo de pesquisa voltado ao planejamento governamental e inúmeros estudos relacionados ao tema. (OLIVEIRA, 2014). Como esse não é o foco principal desta tese, o mais importante é destacar o modelo de planejamento mais alinhado aos princípios da APG: o duplo planejamento ou planejamento estratégico, associado à definição de programas estruturantes e à gestão por metas e indicadores. Trata-se de um método que permite à cúpula de organizações definir seus objetivos principais, as estratégias para alcançá-los e as ações necessárias para isso.

Planejar é escolher, escolher a visão de futuro (o propósito da organização), escolher os alvos (as metas principais ou mobilizadoras), escolher os caminhos, estratégias e táticas, os projetos, as ações, os responsáveis e os prazos, e, especialmente, escolher o que não será feito. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 45).

O conceito de duplo planejamento tem, entre suas origens, o trabalho de Abell Derek, inicialmente desenvolvido para empresas privadas. Guimarães e Almeida (2006) afirmam que a base do método desenvolvido por Derek é um contexto econômico mundial no qual os agentes econômicos são obrigados a competir no presente se preparando para o futuro.

Não basta mais uma única estratégia englobando presente e futuro. A abordagem dual exige duas estratégias simultâneas e coerentes entre si. Uma com foco na excelência da gestão das atividades atuais e outra concentrada na competência para gerenciar mudanças necessárias no futuro. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 45).

Desdobrando o conceito, aparecem as noções de planejar o presente (hoje para hoje) e o futuro (hoje para amanhã). No primeiro caso, cabe aos responsáveis pelo planejamento estabelecer uma estratégia de ação imediata para o funcionamento da organização. No segundo, a ideia é definir uma estratégia de “como a organização vai chegar lá”, um futuro previamente imaginado durante o processo de planejamento. Na etapa subsequente à elaboração do planejamento, ocorre a definição de programas e projetos estruturantes e a gestão por metas e indicadores. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Esse método tem sido implementado no poder público brasileiro, notoriamente em administrações do PSDB, a partir de contratos com consultorias. Entre essas empresas especializadas em administração e gestão estratégica, destacam-se a Falconi - Consultores de Resultado, a Macroplan Prospectiva, Estratégia & Gestão e o Instituto Publix. Vicente Falconi, fundador da primeira da lista, ganhou fama no mundo político como guru do choque de gestão de Aécio Neves no governo mineiro. Foi um dos precursores do desembarque, no Brasil, do movimento da qualidade total, iniciado nos Estados Unidos e no Japão. Com mais de 20 anos de experiência no mercado, a Macroplan também teve participação nas mudanças realizadas pelo governo do PSDB em Minas Gerais. Já o Publix é dirigido por Humberto Falcão Martins e Caio Marini. Doutor em Administração e autor de publicações sobre o tema, Martins é professor da Fundação Dom Cabral, na qual Marini também ministra aulas. Ambos integraram a equipe de Bresser-Pereira no Mare.

Na relação entre consultorias e órgãos públicos, aparece com frequência a intermediação do Movimento Brasil Competitivo (MBC), uma Oscip criada em 2001, sob a liderança do empresário Jorge Gerdau Johannpeter, presidente do conselho de administração do Grupo Gerdau, uma das maiores companhias brasileiras no setor siderúrgico. O MBC tem como meta apoiar “projetos de melhoria da competitividade das organizações privadas e da qualidade e produtividade das organizações públicas”⁴⁸. Durante a II Conferência Internacional de Cidades Inovadoras, em 2011, o então presidente do MBC, Erik Camarano, indicou a filosofia da entidade: “Para dar impulso à competitividade brasileira é preciso aproximar da máquina pública as ferramentas usadas na condução da gestão privada”.

⁴⁸ Mais detalhes em www.mbc.org.br

4.1.1 Resumo e resultados

Entre as cinco administrações estudadas, Contagem e Niterói têm as experiências mais alinhadas ao planejamento estratégico de longo prazo com características gerenciais, incluindo a definição de programas estruturantes e a gestão por metas e indicadores – outras duas políticas que compõem essa seção. Canoas definiu sua estratégia para 2021 por meio de um Congresso da Cidade e é a única administração que mantém uma estrutura voltada apenas ao planejamento do futuro do município⁴⁹. São Bernardo do Campo e São Carlos também passaram por processos de planejamento, mas com direcionamento ao período do mandato.

Em Contagem, o planejamento foi uma iniciativa do segundo mandato de Marília Campos. Reeleita com 57% dos votos válidos em 2008, derrotando um adversário do PSDB, ela chegava ao novo período com uma inquietação: que “legado” essa administração deixará para a cidade? Os primeiros quatro anos de governo haviam sido consumidos por tudo que era “urgente”, e a organização administrativa, orçamentária e financeira da prefeitura havia imposto, até ali, um planejamento de curto e, no máximo, de médio prazo. A intenção naquele momento era realizar um segundo mandato “[...] estruturado para mudar o retrato da cidade, de forma a torná-la um espaço propício ao exercício da cidadania e da liberdade.” (CAMPOS, 2011, p. 43).

A visão do futuro a ser alcançado estava ancorada no desejo de melhorar a qualidade de vida do cidadão. Localizado na região metropolitana de Belo Horizonte, o município cresceu desordenadamente, sem planejamento urbano, em torno das indústrias que ali se instalavam. Duas rodovias movimentadas cortam a cidade, reforçam a poluição e demarcam o espaço urbano. “As divisões usadas para separar distritos de saúde e educação não combinam com *(a distribuição territorial de)* Contagem. A criança pode morar a 100 metros da escola, mas nesse trecho tem de atravessar uma estrada”, afirma Eugenia Bossi Fraga, ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral. Além da distribuição territorial inadequada de equipamentos públicos, também há falta deles (postos de saúde, colégios etc), escassez de infraestrutura de saneamento básico e esgoto sanitário para parte da população e carência de espaços públicos. (CAMPOS, 2011).

⁴⁹ As outras quatro administrações rejeitaram a ideia de separar planejamento e execução em termos da constituição de um órgão exclusivo para planejamento. A alegação mais comum foi a de que é preciso envolver quem executa no planejamento para que se possa garantir comprometimento. Em uma outra dimensão dessa política, a transferência da prestação de serviços para organizações não estatais (contratos de PPP ou com OS e Oscips), todas as prefeituras estudadas acabaram realizando-a. Isso será abordado na seção 4.3.

Outro problema enfrentado pela administração foi uma máquina pública com estrutura administrativa arcaica e com falta de recursos materiais e humanos. Ao chegar ao poder em 2005, a nova equipe descobriu que os antigos administradores haviam queimado, no pátio da prefeitura, os poucos computadores existentes. Na área de recursos humanos, os problemas se repetiam.

Os salários eram muito baixos, havia uma hipertrofia administrativa, com 15 mil funcionários em uma cidade de 600 mil habitantes. A mão de obra era muito pouco qualificada. Entre os 15 mil, havia dois engenheiros de carreira, e a tecnologia para gestão e para a definição de políticas era inadequada. A folha de pagamento estava em DOS (*antigo sistema operacional de computadores*), uma base tecnológica que não existia mais. (FRAGA).

Com base nesse diagnóstico, a prefeitura montou um grupo executivo – integrado por secretários municipais, administradores regionais e coordenadores das câmaras setoriais de Políticas Urbanas, Sociais e de Gestão, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral – para dar início ao planejamento estratégico da cidade. Esse grupo contou com apoio inicial da consultora Patrícia da Cunha Tavares, professora da FGV de São Paulo e, mais tarde, do Instituto Publix.

Campos e Fraga haviam conhecido Tavares em um curso na Fundação Dom Cabral. Já a aproximação com o Publix ocorreu por uma coincidência de indicações. “Eu conhecia o Humberto Martins, do Publix, desde 2004, quando trabalhei no Ministério do Desenvolvimento Social. Marília conheceu Caio Marini em um curso na Dom Cabral e recebeu também indicação do vice-governador (*Antonio Anastasia*), à época do PSDB. Eles trabalhavam com o governo de Minas”, lembra Fraga. A ex-secretária reconhece a singularidade da parceria que se iniciava no momento. “Como o Publix tinha uma prática e experiência para governos diferentes dos chamados ‘populares’, tivemos alguns conflitos no início, mas poucos, uma vez que as principais definições e discussões haviam sido feitas com a Patrícia Tavares e não com eles”, afirma.

Esse grupo montado pela prefeita definiu a visão de futuro (ou meta mobilizadora) que o planejamento estratégico deveria focar: “fazer de Contagem uma cidade melhor de se viver”. Trata-se de uma expressão recorrente em processos de elaboração de planejamento estratégico governamental no Brasil. Com o objetivo de dar uma dimensão inspiradora ao processo de planejamento, esse recurso aparece em outras experiências e, provavelmente, deve ser parte da metodologia utilizada pelas consultorias que atuam na elaboração de planos estratégicos. No governo mineiro, Aécio Neves (PSDB) estabeleceu que o foco do planejamento estava em “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se Viver”. Em Niterói,

como será visto adiante, o trabalho busca fazer da cidade o “melhor lugar para se viver e ser feliz no país”. No Rio Grande do Sul, um movimento financiado pelas federações empresariais do Estado desde 2006 e desvinculado do governo, batizado de Agenda 2020, tentou construir um planejamento estratégico cujo mote era “transformar o RS no melhor Estado para se viver e trabalhar até 2020”. Em Curitiba, na gestão de Luciano Ducci (PSB), a meta mobilizadora foi “Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras”. No Rio de Janeiro do prefeito Eduardo Paes (PMDB), a meta mobilizadora é tornar o Rio “a melhor cidade para se viver em todo hemisfério sul”.

Outra explicação para a profusão de “melhores lugares para se viver” pode estar na questão fiscal. Como normalmente processos de planejamento são conduzidos em paralelo a ajustes nas contas, os governantes precisam criar um ambiente político capaz de garantir apoio às medidas amargas. No choque de gestão em Minas Gerais, a formulação do duplo planejamento teve dois pilares:

[...] o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia de futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, redução de estruturas e expansão das receitas tributárias. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 47).

A expressão “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver” foi considerada a “dimensão subjetiva da estratégia”.

Essa visão foi submetida ao colegiado de gestão governamental, ao CDES (*Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social*) e a outros atores importantes para o desenvolvimento do Estado e passou a representar um propósito da sociedade mineira e uma referência de longo prazo para as ações do governo e de agentes privados. Esse método buscou estabelecer uma agenda comum entre governo e os setores representativos de Minas Gerais. (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 59).

No caso de Contagem, a meta de fazer uma cidade melhor de se viver significava dotar a estrutura urbana de atributos e características que permitissem aos cidadãos se identificarem com a cidade, promovendo o sentimento de “pertencimento”.

Em termos práticos, o que se almeja é oferecer à comunidade espaços públicos acolhedores, de encontros, de vivência dos direitos coletivos, propícios ao exercício da cidadania e da liberdade; oferecer serviços públicos que propiciem qualidade na saúde, na educação, na cultura, no esporte e lazer; promover o desenvolvimento sustentável na perspectiva da promoção social e da geração de trabalho e renda; promover uma gestão democrática, descentralizada e integrada, na perspectiva municipal e metropolitana; e consolidar a participação popular e o controle social. (CAMPOS, 2011, p. 45).

Não se trata de um processo sem conflitos e tensão. No grupo executivo formado em Contagem, uma parcela dos integrantes queria a elaboração de um plano até 2012, último ano do segundo mandato da prefeita. O raciocínio subjacente a essa visão é de ordem política. “O prefeito será avaliado pela população pelo que fez e não pelo que deixou escrito para o outro fazer. O problema é que a cidade tem uma vida que continua além de uma gestão. Eu dizia que isso não era o plano de ação do governo, mas sim o planejamento estratégico da cidade”, explica Fraga. Outra parte defendia pensar Contagem para 2030. “A questão era mostrar o que achávamos da cidade, o que essa gestão dá conta de fazer e o que deixa planejado para o futuro”, completa Fraga. Outro ponto de discussão envolvia a própria visão de futuro definida: fazer Contagem uma cidade melhor de se viver do ponto de vista urbanístico ou social?

Há três vertentes quando se está administrando. Tem a vertente do prefeito, que tem uma visão política da ação dele, quer saber qual o reconhecimento que a população vai ter da ação dele. Tem o pessoal da área urbanística, que pensa em fazer asfalto, praça, viaduto, pensa em organizar a cidade. E tem o pessoal da política social. Era preciso resolver conflitos gerados por essas diferentes visões. (FRAGA).

Diante dos impasses, o papel inicial da consultora Patrícia da Cunha Tavares foi fundamental. Fraga lembra que a especialista ajudou na resolução dos conflitos internos. Campos afirma que a decisão foi fazer um “planejamento estratégico 2009/2012, baseado na reestruturação do espaço urbano e foco territorial”. Fraga detalha a dificuldade em torno das definições:

O planejamento foi para 2030, mas havia uma tendência que queria um planejamento para 2012, quando terminava o mandato da Marília. Para acabar com o conflito, a gente separou e criou um plano de ação que se realizaria dentro do mandato da Marília e deixamos escrito o planejamento que deveria ser seguido. Não tivemos uma transição muito pacífica, mas deixamos algo. (FRAGA).

A metodologia utilizada para conduzir o processo foi o Planejamento Estratégico Situacional (PES), um método criado pelo economista chileno Carlos Matus. Entre as cinco prefeituras estudadas, o PES também foi utilizado em São Bernardo do Campo e São Carlos. Tradicionalmente, o PES é usado em prefeituras petistas. Miriam Belchior (1999), que mais tarde se tornou ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão do governo Dilma, elaborou uma dissertação de mestrado a respeito da aplicação do PES em Santo André (1989-1992, governo de Celso Daniel) e São José dos Campos (1993-1996, governo de Angela Guadagnin), ambos municípios do interior de São Paulo.

Em texto apresentado no III Congresso Consad de Gestão Pública, Martins e Marini (2010) listam o PES entre as 11 metodologias de gestão mais aplicadas. Ex-prefeito de São Carlos, Oswaldo Duarte afirma que a principal característica do PES é ser um método capaz de levar em consideração as mudanças de cenário.

Planejar, no Brasil, é muito difícil, e no serviço público é muito mais difícil. Porque você depende de vários fatores e, na hora de executar, mudou o cenário. Troca presidente, troca ministro, e você depende de recursos. O cenário é muito dinâmico, e você precisa frequentemente corrigir os rumos do planejamento em virtude de mudanças. Foi por isso que optamos por essa metodologia, que pensa a cidade do futuro. A única coisa é que você tem de rever o planejamento a partir do cenário, dos indicadores, o que você espera pode ser alterado. (DUARTE).

Outro entrevistado, Rosoé Donato, ex-secretário de Planejamento e Gestão do governo de Duarte em São Carlos, afirma que, historicamente, o planejamento estratégico é um método do mundo empresarial, mas não é mais algo “inusitado” entre prefeituras petistas.

Governos do PT fazem isso com certa regularidade, é uma visão de gestão. É um planejamento com metas, prazos. Quem olhar de fora pode pensar que se trata de uma maneira privada de pensar o setor público. Não. Isso pode ser usado na área social também. Quero, por exemplo, implantar um programa de cirurgias eletivas: você começa a fazer um cronograma, envolve o pessoal que cuida da licitação, o pessoal do jurídico, de uma maneira que todos tenham prazos definidos. Você define tudo o que é estratégico para o governo, quem vai fazer, os prazos, os problemas a serem enfrentados. (DONATO).

Na aplicação do PES em Contagem, o grupo executivo definiu que o macroproblema a guiar o planejamento seria a reestruturação do espaço urbano. A partir daí, foram identificados e descritos os fatos causadores do macroproblema, os programas e projetos de governo que se destinariam a atacá-los. Como realizava o Orçamento Participativo (OP) desde o início do primeiro mandato, explica Fraga, a administração considerava ter um “conhecimento profundo da cidade e dos limites administrativos e financeiros”.

Tínhamos um bom diagnóstico da cidade por causa do OP. A gente conhecia a cidade a partir da nossa visão e da visão da população que participava do OP. Quando fomos implementar o planejamento estratégico, a gente ouviu pouco as pessoas, porque as pessoas entendiam que a gente já conhecia a cidade. (FRAGA).

Quadro 8 - O planejamento estratégico de Contagem

Planejamento	Desdobramentos
Visão de futuro	Fazer Contagem uma cidade melhor de se viver
Macroproblema	Reestruturação do espaço urbano
Problemas	Alguns exemplos: falhas no sistema de esgoto, ocupação irregular de áreas, ineficiências no transporte público, baixa resolutividade na atenção básica à saúde, insuficiência de vagas na educação infantil etc.
Programas	Saneamento (universalizar o acesso ao sistema de esgotamento sanitário); Morar Bem (promover a melhoria das condições de habitabilidade); Espaços Coletivos (potencializar o uso coletivo e a ocupação adequada dos espaços públicos); Mobilidade Urbana (melhorar as condições de acessibilidade, segurança, conforto e fluidez), Caminho Livre (propiciar o fluxo seguro e confortável dos pedestres nas calçadas), Saúde Integrada (garantir a melhoria do acesso aos serviços); Criança na Escola (atender à demanda de educação infantil próximo à residência das crianças); Inclusão Social e Produtiva (aumentar a inclusão social e produtiva da população); Cidade Mais Legal (garantir a utilização ordenada e legal do espaço urbano).
Projetos	Diversos.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Campos (2011).

A questão central na fixação dos programas era convergi-los para a reestruturação do espaço urbano. Ou seja, toda a ação da prefeitura a partir do planejamento estratégico tem de contribuir para solucionar o macroproblema. Assim, por exemplo, na definição dos programas para a área da educação, não bastava prever a ampliação de vagas.

O objetivo do programa é garantir, além do acesso das crianças de até cinco anos aos centros de educação infantil que estejam próximos às suas residências, e que os imóveis tenham perfeita adequação física, possibilitando não só o atendimento das crianças nas escolas, mas melhores condições para que as famílias conciliem os cuidados com os filhos com as responsabilidades do lar e do trabalho, melhores condições de mobilidade e mais qualidade de vida. (CAMPOS, 2011, p. 49).

Cada programa é dotado de uma série de projetos destinados a dar efetividade e operacionalizar o que foi definido no planejamento. Para isso, programas e projetos ganham descrições de objetivos, indicadores e metas. “Os projetos possuem ainda um plano de ação, estruturado em torno de produtos, para os quais são estabelecidas ações, com responsáveis, prazos de início e de término e previsões orçamentárias.” (CAMPOS, 2011, p. 50).

As diretrizes, programas e ações integradas, foram orientadas pelos Objetivos do Milênio, assumidos como prioridade, traduzidos para a particularidade territorial. Assim, por exemplo, a meta Moradia, segurança e lazer se materializava no programa Morar Bem, cujo sentido era maximizar a utilização ordenada e legal do espaço urbano nas regiões definidas pelo plano diretor. A esse programa correspondiam diversas ações como a construção de habitações, implantação e revitalização de espaços coletivos, como parques e praças, e a preservação do patrimônio cultural, contribuindo para a melhoria da segurança pública e estimulando a apropriação dos espaços públicos pela comunidade. (CAMPOS).

Uma vez finalizada essa etapa, inicia-se um novo processo: a gestão por metas e avaliação de indicadores. O monitoramento e a avaliação do planejamento estratégico de Contagem teve como suporte o Matricialnet, um *software* desenvolvido pelo Instituto Publix para a gestão matricial de resultados. O sistema permite o monitoramento de metas, projetos e desempenho de unidades organizacionais e está baseado na ideia de trabalho em rede. O *software* faz o gerenciamento de pontos nodais entre programas e os setores da prefeitura e outros órgãos públicos responsáveis por efetuar alguma etapa para sua implementação, introduzindo mais coordenação e transversalidade às ações governamentais.

Campos afirma que encontrou a máquina pública com uma “cultura organizacional ainda orientada pelas ‘caixinhas do organograma’, pouco afeita ao funcionamento integrado e transdisciplinar”. De acordo com a ex-prefeita, não havia em Contagem uma metodologia estruturada de acompanhamento das ações do governo.

Para obter informações sobre o andamento de alguma obra, por exemplo, era necessário o gabinete, na pessoa da prefeita, entrar em contato com o responsável pela obra, que por sua vez entrava em contato com o técnico responsável, que lhe passava informações que eram então repassadas até chegarem ao conhecimento da prefeita. Os problemas desse modelo são vários: em primeiro lugar, porque a informação não está disponível para todos e não é necessariamente única e confiável. A informação está sob conhecimento apenas das pessoas que lidam diretamente com aquela determinada ação, sendo que essas pessoas não necessariamente possuem a informação completa, podendo transmitir informações desatualizadas, descontextualizadas, bem como percepções distintas a respeito do andamento da obra. [...] Também eram necessárias visitas *in loco* para verificação das informações. (CAMPOS, 2011, p. 52).

Para combater esses problemas, além do uso do Matricialnet, instrumento que consolida as informações da execução do planejamento em uma única base acessível a todos, foi montada uma central de gestão estratégica, um escritório dedicado ao gerenciamento intensivo dos programas, vinculado à Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral.

Cada projeto tinha um gerente e um coordenador responsáveis por manter a ferramenta (*Matricialnet*) atualizada. O chefe do escritório (*central de gestão estratégica*), mensalmente, sistematizava essas informações e uma vez a cada dois meses a gente sentava com a prefeita para avaliar o andamento. Havia momentos também em que sentavam todos os secretários com a prefeita para a gente socializar a informação de como estava o planejamento, dar um panorama. Pela ferramenta, era possível acompanhar o andamento do projeto – mais do que para acompanhar a ferramenta é fundamental para cobrar. Eu era secretária e cobrava dos outros secretários, e as pessoas não gostam de ser cobradas. Há um conflito que é inerente a esse tipo de processo. (FRAGA).

Em Niterói, o planejamento estratégico foi iniciado em 2013, ainda está em elaboração e tem como horizonte o ano de 2033. O projeto foi batizado de Niterói que Queremos e tem como visão de futuro (meta mobilizadora) fazer da cidade o “melhor lugar para se viver e ser feliz no país”. No município fluminense, o planejamento é realizado com apoio técnico e metodológico da Macroplan e do MBC.

A aproximação da gestão de Rodrigo Neves com o MBC se deu por meio da então secretária municipal de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, Patrícia Audi⁵⁰. Ela havia sido convidada pelo prefeito para integrar a administração municipal após ter trabalhado com ele na Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos durante o governo Sérgio Cabral (PMDB), no Rio de Janeiro. Servidora pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento – pasta da qual foi secretária adjunta de Gestão –, Audi tinha contato com Gerdau, em Brasília, uma vez que ele comandava a Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade criada no governo Dilma.

A prefeitura não tinha essa cultura de planejamento. Começamos contatos com o MBC à época da transição. Eu conhecia de Brasília o Erik Camarano (*então presidente executivo do MBC*) e o doutor Jorge Gerdau. Então, a gente começou a fazer um planejamento estratégico para pensar a cidade para os próximos 20 anos. Concomitante aos planos (*de metas*) anuais começamos a construir um grande plano estratégico. Como ele se deu? Contratamos uma empresa, a Macroplan, via MBC. O projeto foi totalmente financiado pela iniciativa privada de Niterói (*Associação de Empresários de Niterói*). Nos reunimos com os financiadores de três em três meses, de quatro em quatro meses, para apresentar os resultados do trabalho que eles estavam financiando. É um modelo de governança organizado pelo MBC: prefeitura, empresários, MBC e Macroplan. (AUDI).

Diferentemente de Contagem, em Niterói o planejamento estratégico foi construído a partir de consultas à população – tema que será desenvolvido na seção dedicada à participação, ao controle social e à cidadania. Em paralelo à participação popular, a prefeitura fez uma análise da capacidade financeira do município. “Descobrimos que Niterói, apesar de ter uma arrecadação *per capita* muito grande, nos últimos anos havia investido muito pouco, em investimentos e em políticas sociais de responsabilidade do município. Saúde e educação não traziam números bons no IDEB e no IDSUS básico”, diz Audi.

Na elaboração de diagnósticos, a prefeitura também identificou que o município era afetado por problemas comuns a regiões metropolitanas (características de cidade-dormitório) e a grandes centros urbanos (problemas de mobilidade, segurança pública e desigualdades).

⁵⁰ Audi deixou a secretaria em fevereiro de 2015, poucas semanas após conceder a entrevista para essa tese. Servidora pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, ela assumiu em Brasília a Secretaria de Transparência e Prevenção da Corrupção da Controladoria-Geral da União (CGU).

Para além disso, a administração também apontou para gargalos de infraestrutura, agravamento da desordem urbana, pouca presença do poder público na organização da vida da cidade e na provisão de serviços públicos de qualidade, e falta de perspectivas de longo prazo para a cidade. (NITERÓI, 2014a, p. 13).

Chamado pelo prefeito de “grande carta de navegação” e com metas traçadas até 2033, o planejamento foi elaborado ao longo de quase dois anos e está dividido em sete programas estruturantes que se desdobram em 32 projetos que a atual administração municipal se compromete em entregar até 2016. (NITERÓI, 2014b). “São os projetos com os quais podemos contribuir, dentro do nosso período de governo, para levar a essa Niterói que a gente quer”, afirma Audi. Até o final do mandato, a prefeitura quer garantir que todas as crianças tenham vaga na educação infantil, que toda a população carente seja coberta pelo programa Médico de Família e que toda a cidade tenha sistemas de água tratada e esgoto tratado e coletado.

Quadro 9 - O planejamento estratégico de Niterói

Planejamento	Desdobramentos
Visão de futuro	Fazer Niterói a melhor cidade do Brasil de se viver e ser feliz
Programas	Niterói Mais: Organizada e Segura (mobilidade, desenvolvimento e ordenamento urbano e segurança); Saudável (saúde, saneamento básico e gestão de resíduos); Escolarizada e Inovadora (educação e ciência e tecnologia); Próspera e Dinâmica (desenvolvimento econômico e inserção produtiva); Vibrante e Atraente (ambiente, cultura, esporte, lazer e entretenimento); Inclusiva (igualdade de oportunidades); e Eficiente e Comprometida (gestão pública, integração regional).
Projetos	São 32 projetos, entre eles requalificação urbana do Centro, reestruturação da Guarda Municipal, universalização da rede de esgoto, preparação para a Olimpíada de 2016, combate ao crack e à miséria.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Niterói (2014a).

Audi afirma que, a partir da definição dos programas e dos projetos estruturantes, a prefeitura irá se dedicar, a partir de 2015, a detalhar as ações, estabelecer metas anuais e atribuir responsabilidades. Também com apoio da Macroplan, essa etapa de monitoramento foi batizada de Niterói Metas e Resultados. Para Duarte, essa é uma fase fundamental. Na sua gestão em São Carlos, o ex-prefeito reconhece que o sistema implantado foi pouco eficiente.

Quando a gente fez os planejamentos, geramos indicadores para fazer o acompanhamento das ações. Então, planejamos e começamos a fazer as coisas, mas tinha de ter uma cobrança sistemática dos resultados do planejamento. Não foi bom porque não conseguimos fazer esse acompanhamento da forma que acho que deveria ser feito. A máquina vai te engolindo no meio do processo. Esse acompanhamento dos indicadores foi falho. [...] Estou falando do planejamento interno, da máquina mesmo. Para isso, tem de montar uma estrutura de acompanhamento do

planejamento. A gente montou, mas não foi legal, são falhas que a gente vai descobrindo. (DUARTE).

A continuidade do planejamento também é desafiada no momento da troca de governo. Duarte afirma que a execução dos planos é “temerária” em caso de vitória de um adversário político. Duarte tentou a reeleição na campanha de 2012, em São Carlos, mas perdeu a disputa para Paulo Roberto Altomani (PSDB), atual prefeito, que, na sua opinião, “simplesmente desmontou tudo”.

Por isso, é muito difícil fazer planejamento de longo prazo na área pública no Brasil. Há muita instabilidade. Ainda se faz uma política muito mesquinha no Brasil. O sujeito entra e deixa de lado o que foi feito pelo prefeito anterior. O sujeito não analisa o benefício para a cidade, analisa o benefício político para si. A descontinuidade administrativa é muito ruim para o país. (DUARTE).

Martins e Marini (2009) ressaltam que os elementos que compõem o planejamento estratégico (meta mobilizadora, programas e projetos) não são autoexecutáveis. Como as organizações igualmente não são auto-orientadas para resultados, dois autores e diretores da Publix pregam a implantação da gestão matricial de resultados, como ocorreu em Contagem, como forma de combater a baixa capacidade de implementação e a fragmentação das políticas definidas no planejamento.

Os elementos da estratégia se perdem em algum espaço entre a estratégia e os processos. Por consequência, torna-se necessária uma nova arquitetura, uma espécie de plataforma integradora sobre a estrutura existente, de modo a se integrar múltiplas dimensões potencialmente fragmentadas: elementos da estratégia, organizações e recursos. (MARTINS; MARINI, 2009, p. 18).

No mesmo artigo, Martins e Marini (2009) reconhecem que a gestão por resultados faz parte da agenda da APG, mas discordam da interpretação de que esse modelo esteja comprometido com o enfraquecimento do Estado.

Em suma, trata-se de uma clara aposta na racionalidade, buscando-se vincular meios a fins preestabelecidos, numa evidente demonstração da ‘mão visível’ gerencial dos governos. Esta aposta se contrapõe às visões renunciadoras, segundo as quais a “redução” das agendas (em torno de iniciativas reducionistas ou pouco desafiadoras) seria um requisito da crescentemente complexa e fragmentária ‘realidade’, e constitui uma afirmação substantiva de que os governos democráticos demandam cada vez mais um robusto comprometimento com resultados. (MARTINS; MARINI, 2009, p. 36).

Em São Bernardo do Campo, o tensionamento em torno dos conceitos que compõem o planejamento estratégico surge de forma mais evidente. A meta mobilizadora “São Bernardo

2020 – a cidade que queremos” chegou a aparecer no programa de governo proposto por Luiz Marinho na eleição de 2008. O plano divulgado durante a campanha previa a realização do “planejamento de médio e longo prazo, com participação da sociedade.” (COLIGAÇÃO SÃO BERNARDO DE TODOS, 2008, p. 50). Na prática, o planejamento foi elaborado dentro dos limites do primeiro mandato do prefeito. Questionada sobre o uso da meta mobilizadora “a cidade que queremos”, a secretária de Orçamento e Planejamento Participativo, Nilza de Oliveira, sinaliza que o processo tomou outros caminhos:

Sim, mas não é só a cidade. Qual a sociedade que queremos? Queremos uma sociedade em que o carro, o individual, seja a prioridade? Queremos que as pessoas se fechem em grandes condomínios? Não. Queremos uma sociedade moderna, que traga qualidade de vida, mas queremos também uma sociedade participativa, generosa, solidária. A busca não pode ser só de reivindicação de direitos, tem de ser também de reivindicação de deveres. Esse é o foco do planejamento instituído desde 2009. A sociedade tem de buscar transformar e mudar uma situação que está ruim. A gente construiu com a sociedade, em regiões, essa visão da cidade. No PPA Participativo (*Plano Plurianual Participativo*), houve ampla participação, com universidade, sindicatos, comércio, indústria, associação de bairro. Resolver os problemas da cidade é uma responsabilidade de todos e não só da prefeitura. (OLIVEIRA).

Na declaração da secretária, está implícita uma crítica que aparece mais evidente em sua dissertação de mestrado sobre a elaboração do PPA Participativo, no mandato de Marinho. Oliveira recorre a uma corrente da literatura que faz uma dura análise em relação “às perspectivas do planejamento empresarial que ganham corpo, a partir da década de 1990, na discussão dos planos estratégicos de cidades”. Essa linha de pensamento⁵¹ enxerga o uso de metodologias importadas do planejamento empresarial pelo poder público como uma forma de resumir as diversas dimensões de uma cidade a apenas três: a cidade como mercadoria (está à venda em um mercado de cidades), como empresa (é uma unidade de negócios) e como uma marca (requer fidelidade e identificação das pessoas).

Dessa forma, em São Bernardo do Campo a solução para a elaboração do planejamento foi caseira, sem contar com uma consultoria especializada. A administração municipal optou por utilizar o PPA, um instrumento oficial, previsto na Constituição, para planejar suas políticas e ações ao longo de quatro anos. Como o PPA legalmente tem de ser elaborado durante o primeiro ano do mandato e entrar em vigor a partir do segundo, acaba se estendendo ao primeiro ano do período seguinte, uma forma de garantir continuidade administrativa mesmo nas trocas de mandatários.

⁵¹ A principal obra brasileira citada por Oliveira é uma coletânea de artigos: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICANO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes: 2011.

O primeiro plano elaborado pela gestão de Marinho compreendeu o período de 2010 a 2013, sendo que, em 2012, o petista foi reeleito para um novo mandato. Oliveira, porém, afirma que o PPA não se restringe a um mandato, uma vez que permite visualizar um planejamento de logo prazo também:

No quadriênio, fizemos uma concertação com a cidade sobre o que era possível o prefeito executar, e o PPA aponta medidas para o médio e longo prazo. Por exemplo, tínhamos um déficit habitacional de quase 40 mil unidades. A partir da discussão do PPA, foi discutido o plano local de habitação de interesse social, que vai exigir cinco PPAs para resolver o déficit, desde que a gente continue investindo 8,3% (*do orçamento municipal*) em habitação, como faz o prefeito Luiz Marinho. Outro exemplo são os problemas de macrodrenagem. Conseguimos levantar 16 pontos de alagamento. Não havia nada de documentação, planejamento, indicadores na prefeitura. Conseguimos resolver os 16 pontos. Hoje, temos 20 pontos de alagamento previstos e 11 deles vamos conseguir dar conta.

Lançado em abril de 2009, o PPA de São Bernardo foi elaborado com a participação popular. O documento final conta com oito diretrizes administrativas que somam 88 projetos. Diferentemente de Niterói e Contagem, São Bernardo do Campo não conta com um *software* desenvolvido por consultoria privada para monitorar a execução do planejamento. Secretário de Administração e Modernização Administrativa, José Augusto Guarnieri Pereira afirma que sua pasta foi responsável por dar suporte a essa etapa do processo:

Montamos uma ferramenta, um sistema integrado de planejamento pelo qual a Secretaria de Orçamento e Planejamento pode fazer todo o controle, com relatórios, diagnósticos, indicadores. É um sistema integrado com a contabilidade que forma um banco de dados único no qual pode se gerar relatórios matriciais, gerenciais. Essa ferramenta de TI organiza e faz o planejamento total da cidade. (PEREIRA).

Oliveira afirma que o planejamento é pautado por meio de metas de execução dos projetos e financeiras, mas novamente deixa transparecer discordância em relação ao método de planejamento pregado por consultorias privadas. “Temos metas. Não é essa linha da gestão por resultados, em que o foco está apenas no resultado. Não é a gestão pela meta”, explica a secretária. Sob um pedido para dar mais detalhes, Oliveira afirma: “A gente discute com a população, tem um plano de governo que é debatido com a sociedade. E há um orçamento que não dá conta de tudo. Você tem de buscar recursos fora, e captação não ocorre em curto prazo.”

Canoas também optou pelo PPA Participativo, cujo resultado foi o desdobramento de 10 programas estruturantes. Cada programa conta com gerentes responsáveis por verificar, dentro das secretarias, o encaminhamento de ações necessárias para sua execução. Um outro

nível de acompanhamento, um setor batizado de Monitoramento, é vinculado diretamente ao gabinete do prefeito. A prefeitura também trabalha com um sistema de metas semestrais para as secretarias, o Programa de Metas para Canoas, que está em sua 12ª edição. “As metas recebem a indicação vermelha quando a execução chega a 50%; de 51% a 70%, amarelo; e acima de 71%, verde. É feita uma autoavaliação pela secretaria, seguida de uma avaliação rigorosa pelo Monitoramento. Uma terceira é feita pelo prefeito, comparando as duas”, afirma o prefeito Jairo Jorge da Silva.

Silva considera que o processo de planejamento da cidade vai além do PPA Participativo e do Programa de Metas para Canoas por conta de outras duas iniciativas: a realização do Congresso da Cidade e a criação do Instituto Canoas XXI. Realizada em 2011, com consultoria da Agência Futuro – Inteligência & Cidades, a conferência reuniu 608 delegados eleitos em plenárias regionais. Eles definiram 104 ações estratégicas a serem executadas até 2021. Em relação ao instituto criado em 2009, Silva explica ser “uma instituição desvinculada do dia a dia da administração que tem por missão pensar o futuro da cidade”. O órgão coordenou a elaboração do plano cicloviário e a revisão do plano diretor e, anualmente, lança o relatório Estado da Cidade, com 56 indicadores que avaliam a evolução de Canoas. “O instituto pensa o desenvolvimento da cidade, com estudos, estatísticas, indicadores e dados georreferenciados”, afirma Silva.

4.1.2 Considerações parciais

Em um contexto em que o PT de Niterói e Contagem se aliou a consultorias privadas e abraçou um modelo gerencial de planejamento – na cidade fluminense, o contrato foi bancado pela iniciativa privada local –, o caso de São Bernardo do Campo evidencia o tensionamento que esse tipo de iniciativa ainda pode provocar entre petistas. Questionado sobre o uso de consultorias, Marinho diz que é preciso “fugir de propostas mágicas na hora da contratação e pouca efetividade na hora da execução. Está cheio de consultorias com projetos e ideias para revolucionar tua situação e que, na hora de implementar, você apanha”.

Em algum momento entre a campanha eleitoral e o exercício do poder, a meta “São Bernardo 2020 – a cidade que queremos”, que sinaliza disposição para um planejamento de inspiração empresarial e gerencial, foi deixada de lado e substituída pelo PPA Participativo, um instrumento que não deixa de ser um planejamento estratégico e certamente uma vitrine de governo muito mais próxima da tradição administrativa da sigla. “O PPA é a referência da cidade para o planejamento. É um planejamento para o quadriênio, mas dá a possibilidade de

construir um planejamento de longo prazo”, ressalta Nilza. Curiosamente, a expressão PPA Participativo não aparece no plano de governo apresentado por Marinho na eleição de 2008, o mesmo documento que prometia inscrever mais uma cidade na crescente lista de melhores lugares para se viver.

Independentemente de que possa parecer um clichê de consultoria ou uma bengala do planejamento, o uso de uma meta mobilizadora cujo olhar está em um horizonte de até 20 anos (e todo o processo que decorre dela) evidencia uma preocupação para além do ciclo político e um marco para uma futura continuidade administrativa com coerência interna. O plano se torna um guia para a construção do futuro com base nos problemas e potencialidades do presente. Na área de mobilidade, por exemplo, o Niterói que Queremos almeja reduzir o tempo médio de deslocamento do cidadão entre a casa e o trabalho dos atuais 45 minutos para 29 minutos, em 2033, com ampliação da malha cicloviária de 30 para 140 quilômetros. Como diz Neves, “é impossível atender todas as demandas no prazo de um mandato. É fundamental ter sentido de urgência, mas, ao mesmo tempo, pactuar e hierarquizar prioridades ouvindo a sociedade.” Ou, como resume Fraga, em uma forma quase poética, “a cidade tem uma vida que continua muito além de uma gestão.”

4.2 MERITOCRACIA

A modernização da gestão dos recursos humanos no poder público é uma das partes centrais e mais controversas da reforma gerencial, uma vez que mexe com a vida do servidor⁵² e, por consequência, com corporações reconhecidas pela força de mobilização e de veto. No mundo inteiro – especialmente no Brasil, como retratado no capítulo sobre a herança patrimonialista –, o trabalho na burocracia estatal responde a regramentos especiais e recebe privilégios em relação ao restante da mão de obra. Tradicionalmente, o Estado oferece alto grau de segurança no emprego ou mesmo “empregos para a vida”. (OCDE, 2005).

No Brasil, o estabelecimento de regras para a atividade no serviço público chegou a ser uma preocupação anterior à regulamentação das relações de trabalho no mundo privado. A estabilidade do servidor no cargo foi prevista, pela primeira vez, na Constituição de 1934, e o ingresso no aparato estatal por meio de concurso público, na Carta de 1937. Apenas na década

⁵² Pacheco (2010b) diz que não há dados precisos consolidando o total da força de trabalho empregada no setor público. Marconi (2010, p. 224), com base em dados do IBGE, afirma que “a participação do emprego público na população economicamente ativa atingiu 10,3% em 2007, no total de ocupados alcançou 11,8% e no total de empregados, 21,7%”.

seguinte, em 1943, o trabalhador da iniciativa privada foi beneficiado pela criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Exemplos de privilégios – ou direitos adquiridos, como às vezes são classificados – no serviço público brasileiro ainda são inúmeros. A pena disciplinar máxima a ser aplicada a um juiz, por exemplo, é a aposentadoria compulsória, com vencimentos proporcionais ao tempo de serviço, ou seja, um magistrado condenado administrativamente por irregularidades no exercício do cargo recebe como punição ficar recebendo o mesmo salário o resto da vida sem precisar trabalhar. A magistratura é uma das carreiras do topo do serviço público, com subsídios que servem para delimitar o teto salarial no funcionalismo. Ainda assim, recentemente, por meio de decisão liminar do Supremo Tribunal Federal (STF), os juízes e outras categorias do sistema jurídico passaram a ter direito de receber um auxílio-moradia mais de cinco vezes superior ao salário mínimo nacional, independentemente de qualquer condicionante, como ter ou não própria residência na cidade em que atua ou tempo de serviço na mesma comarca.

Mesmo sem a maior parte dos privilégios dados a juízes, a maioria das carreiras do serviço público, principalmente na esfera federal, são atraentes aos brasileiros. Por conta da forte concorrência em concursos públicos, surgiu uma indústria de preparação de candidatos para as seleções. A competição pelas vagas decorre, em grande parte, das vantagens salariais. O servidor público ganha melhor do que o trabalhador da iniciativa privada. Em um estudo comparativo, Marconi (2010, p. 255) ressalta que “[...] podemos afirmar, com certeza, que as remunerações são, em média, superiores no serviço público, mesmo considerando as diferenças características dos funcionários de cada setor.” O autor faz um alerta:

A prática disseminada de altos salários constitui um importante estímulo para o ingresso no setor público, mas não necessariamente para o desempenho dos servidores, principalmente se os mecanismos associados à evolução profissional não estiverem associados à sua performance. Contratar pessoas qualificadas e pagar bons salários, prática que vem sendo adotada, mas não utilizar mecanismos que estimulem o servidor a aproveitar seu potencial e melhorar o desempenho, pode caracterizar um grande desperdício de recursos. (MARCONI, 2010, p. 264).

No Brasil, ao contrário do que preconiza Marconi, a ascensão⁵³ nas carreiras do serviço público ainda se dá, principalmente, pela antiguidade. É o tempo de serviço, e não a produtividade, o motor do progresso profissional. Interessante notar que o debate sobre a

⁵³ Esta tese não usará as nomenclaturas usuais da administração pública para tratar da evolução funcional. Progressão na carreira (passagem de um grau para o subseqüente dentro de um mesmo nível ou classe) e promoção (passagem do último grau de um nível para o primeiro da classe seguinte) são expressões que serão utilizadas como sinônimos.

promoção por antiguidade é antigo. Em artigo publicado em 1941, Rezende afirma que o benefício pode ser justificado pelos seguintes argumentos:

a) o reconhecimento, por parte do Estado, de que o empregado se valoriza com o tempo de serviço, do qual tem cada vez melhor conhecimento, o que permite ser cada vez mais eficiente a sua ação. b) o reconhecimento de que, à medida que passam os anos, tem o empregado necessidade de melhor remuneração devido ao aumento de suas responsabilidades com a família, educação e sustento dos filhos, etc. Observemos que o critério a) da valorização do empregado com o tempo implica, na verdade, no reconhecimento de que o seu merecimento aumenta; e se a promoção se dá por antiguidade e não por merecimento, é isto devido ao fato de não ser bastante preciso o mecanismo de avaliação do merecimento (REZENDE, 1941, republicado em 2014, p. 563).

Em outro estudo comparativo, Torres (2012) adiciona uma característica ao serviço público: o nível de escolaridade nesse setor é muito maior do que o encontrado na iniciativa privada. Usando dados de 2011, do IBGE, Torres afirma que apenas 9,3% dos empregados em empresas tinham o terceiro grau completo. Entre funcionários federais, esse índice chegava a 54,8% e, entre municipais, 25,8%.

Destaca-se desse cenário um contraste interno na máquina pública: a burocracia municipal é visivelmente menos qualificada. Tomando a escolaridade como fator básico para a produtividade, Torres sustenta que essa realidade tem impacto na capacidade de trabalho nos quadros municipais.

É natural que servidores mais qualificados tenham condições de racionalizar e maximizar suas atividades, e fazer uso de equipamentos e infraestrutura administrativa, como computadores, *softwares*, internet, máquinas e técnicas mais modernas, complexas e produtivas de gestão. (TORRES, 2012, p. 48).

Como alternativa, o autor sugere uma ação federal que ajude a reduzir as deficiências das burocracias municipais. Sem isso, “[...] os municípios continuarão desestruturados e ineficientes, deixando a população mais carente refém de políticas públicas mal formuladas e executadas.” (TORRES, 2012, p. 49). Esse cenário, além disso, representa a inviabilização dos potenciais ganhos de eficiência administrativa prometidos pela descentralização de políticas promovida pela Constituição de 1988.

A perversidade dos dados é especialmente relevante quando se constata que as principais políticas públicas na área social, notadamente saúde e educação, estão sob a responsabilidade do ente federativo que possui a burocracia pública menos qualificada, implicando prestação ineficiente e precária de serviços. (TORRES, 2012, p. 44).

Para mudar esse retrato, cresce na administração pública brasileira um movimento de modernização da gestão de pessoas baseado na agenda da APG, que tem a meritocracia como referência. Neste princípio, estão as políticas de avaliação de desempenho, a reestruturação e criação de carreiras que tenham o desempenho e a qualificação como critérios para ascensão e o pagamento por performance (remuneração variável por produtividade). Em relação à reestruturação das carreiras, a alteração essencial é associar a progressão à aquisição de competências por parte do servidor e não mais à passagem do tempo.

A estrutura da carreira deve possibilitar que o servidor atinja seus níveis finais em um prazo não muito distante da aposentadoria e que ele visualize a progressão como uma efetiva oportunidade de melhoria financeira. (MARCONI, 2010, p. 262).

Uma das primeiras e mais reconhecidas experiências ocorreu no governo de Aécio Neves em Minas Gerais. Durante a reforma gerencial do Estado, a avaliação de performance foi acolhida como um instrumento capaz de pautar uma gestão baseada no mérito do servidor, deixando para trás o período em que o decurso do tempo era a única forma de oferecer benefícios ao quadro de pessoal.

Seu objetivo maior é melhorar o desempenho dos servidores, contribuindo para implementar uma nova forma de gestão pública, que tem por fim último constituir um Estado com uma prestação de serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos. (BERNARDI; SILVA; JORGE, 2006, p. 162).

Como visto no capítulo terceiro, a busca de uma nova gestão de pessoal no setor público é uma onda que atinge os países da OCDE. Governos têm adotado formas de monitoramento e de incentivo à performance individual inspiradas em métodos desenvolvidos pelo setor privado. De acordo com OCDE (2005), em geral, os sistemas são baseados em objetivos definidos em um acordo de performance. O ciclo do processo é normalmente anual, e chefes de equipe identificam, com seus subordinados, objetivos-chave para o período. Essas metas são vinculadas ao objetivo estratégico da organização. Passado o prazo delimitado, a avaliação é feita com base em uma tabela de critérios de mensuração dos objetivos, ou mesmo de maneira mais informal.

A avaliação de desempenho baseada no alcance dos resultados é um dos instrumentos mais relevantes na gestão estratégica de recursos humanos, pois possibilita alinhar as metas da organização, os objetivos das equipes, o envolvimento (por se sentirem responsáveis) e a performance dos servidores, contribuindo para disseminar uma cultura voltada ao alcance de resultados. Uma política consistente de avaliação de desempenho leva os funcionários e gerentes a definirem e priorizarem em conjunto as metas e objetivos, estabelece a contribuição

das equipes para o alcance dos objetivos da organização e reconhece e premia a busca do aumento da produtividade. (MARCONI, 2010, p. 264).

No início da década de 1990, Osborne e Gaebler (1994) já pregavam a importância do monitoramento do desempenho em qualquer tipo de organização e listaram sete argumentos favoráveis à medida: tudo o que é avaliado se realiza; se os resultados não forem avaliados, não há como distinguir sucesso de insucesso; quem não reconhece o sucesso não pode recompensá-lo; quem não pode recompensar o sucesso provavelmente estará recompensando o fracasso; quem não pode ver o sucesso não pode aprender com ele; quem não pode reconhecer o fracasso não pode corrigi-lo; quem consegue mostrar resultados consegue aprovação e apoio público.

Duas décadas depois, Oswaldo Duarte, ex-prefeito de São Carlos, apresenta argumentos semelhantes e diz que a promoção vinculada apenas ao tempo de serviço provoca a estagnação do servidor.

Precisamos acabar com a mentalidade de que o funcionário não trabalha e não precisa trabalhar. O serviço público é uma atividade extremamente nobre, importantíssima e na qual o servidor tem de dar resposta para a sociedade, que paga o salário dele. Não é para mim, sou passageiro. Sou um instrumento do serviço público. Vou contratar, vou fiscalizar e fazer com que o servidor desenvolva as atividades em prol da população. Tem de haver avaliação, mas não estou dizendo que tem de ser algo apenas punitivo. As pessoas confundem. Sou favorável que se faça avaliação para que as pessoas possam se corrigir e aprimorar suas atividades e por isso se beneficiar em uma progressão. (DUARTE).

Por conta de sua expansão pelo mundo, a implantação de modelos meritocráticos no setor público tornou-se foco de pesquisas científicas, especialmente de estudos que buscam evidenciar reflexos da aplicação de uma ferramenta desenvolvida pela iniciativa privada. Uma revisão consistente da literatura pode ser encontrada em Vicente (2014). O artigo faz uma compilação das “consequências não intencionadas” desse tipo de política já identificadas pelos estudiosos, entre elas a desmotivação (funcionários não entendem o sistema, o encaram com ceticismo e o consideram injusto quando promove competição entre colegas); a mercantilização dos serviços (por conta da ênfase nos resultados, aspectos quantitativos sobrepõem-se aos aspectos humanos do atendimento ao cidadão); a rigidez e a estagnação (o foco fixo em dados quantitativos inibe a inovação); o aumento de custos (é preciso montar uma estrutura para o sistema de avaliação); e os comportamentos disfuncionais (servidores deixam de lado atividades que não são alvo de mensuração). No âmbito desta tese, o foco está na implantação dessas ferramentas e não em seus efeitos, seus resultados.

4.2.1 Resumo e resultados

Entre as administrações estudadas, a avaliação de desempenho foi adotada em três (Canoas, Contagem e São Carlos) e está em fase de projeto nas outras duas (Niterói e São Bernardo do Campo). A reestruturação (ou criação) de carreiras – em diferentes modelos, profundidade e abrangência – foi efetivada em quatro (Canoas, Contagem, São Bernardo do Campo e São Carlos) e está em análise em Niterói. A implantação da remuneração variável não tem o mesmo grau de consenso, e apenas Canoas tem legislação aprovada. Em São Bernardo do Campo e Niterói, essa política está em fase de elaboração de projeto e, em Contagem e em São Carlos, não foi adotada.

Em geral, os entrevistados defenderam a avaliação de desempenho como forma de estimular o servidor a aumentar sua performance, melhorar a qualidade dos serviços prestados à comunidade e dar consequência ao planejamento estratégico. Prefeito de São Bernardo do Campo, Luiz Marinho ressalta a importância dessa política:

Não é só o tempo de serviço (que deve contar para a ascensão na carreira), até para você poder valorizar os bons. Para valorizar o bom tem de diferenciá-lo, até para estimular que as pessoas desejem ter melhor desempenho e que isso seja correspondido como eventual remuneração, que possa ser beneficiado. Então, é o processo natural da eficiência humana. Se você é provocado, estimulado, você responde. Se deixa em uma letargia, muitas vezes as pessoas acabam caindo em um comodismo. (MARINHO).

A declaração de Marinho representa uma visão geral sobre o tema. É na entrevista com Jairo Jorge da Silva, prefeito de Canoas, que as nuances começam a aparecer mais claramente. Ele se diz totalmente favorável ao mérito como critério de avaliação, mas destaca que há muita “confusão” em relação ao tema, provocada pela “carga ideológica das palavras”. Em artigo publicado no *blog* do jornalista Juremir Machado da Silva, colunista do jornal Correio do Povo, o petista afirma considerar que a expressão meritocracia está associada a um modelo que “estabelece disputas entre educadores e escolas, na propalada busca da excelência, na minha opinião, extremamente duvidosa e enganosa”. Mas se diz favorável a um sistema regido pelo mérito e contrário à “falsa meritocracia”. Na entrevista, ele reforça esse argumento.

Muitas pessoas de esquerda criticam essa proposta porque a busca do mérito não pode ser uma luta selvagem entre os indivíduos para o alcance de um objetivo. Ela tem ser algo introjetado entre os indivíduos em um processo para que dê certo. Não pode ser algo de um contra o outro. Tem de ser algo em que as pessoas entendam o

mérito como um caminho para o crescimento. Essa é a diferença entre as ideias. (SILVA).

O prefeito de Canoas buscou mostrar o efeito dessa diferença conceitual na prática. Em fevereiro de 2011, sancionou o plano de carreira dos profissionais da educação, uma proposta que privilegia o mérito e que foi alvo de críticas da categoria e até do Centro dos Professores do Estado do RS (CPERS), sindicato do magistério estadual. Até então, era o primeiro e maior movimento da prefeitura no sentido de avaliar o desempenho dos servidores. Para reduzir resistências, ao longo do processo de negociação da proposta, o prefeito realizou 46 debates com professores, nas escolas do município (CANOAS, 2011a). Em 2013, o mesmo sistema meritocrático acabou sendo estendido aos demais servidores do município e, em 2014, foram criadas carreiras cuja progressão se dá apenas pelo mérito.

A novidade trazida no plano de Canoas foi induzir o professor a ser responsável pelo seu crescimento profissional. Como a progressão é automática, não depende da existência de vagas, o servidor administra sua carreira a partir do atendimento a um conjunto de critérios mensuráveis. “A progressão está baseada no mérito, mas nenhum professor compete com outro, ele segue o seu próprio caminho e estabelece um compromisso com a qualidade da educação.” (SILVA, 2011).

O modelo é baseado em um sistema de pontuação, pelo qual o professor tem um período de três anos para atingir até 1,2 mil pontos. Para ser promovido, tem de chegar a, pelo menos, 1 mil pontos. Assim, terá oportunidade de ser promovido a cada três anos. Em 2013, ano de fechamento do primeiro ciclo, 50% do magistério teve direito à progressão. Ao longo da carreira, o professor poderá galgar até 10 classes. Os pontos estão relacionados a “[...] situações cotidianas do trabalho docente: reuniões pedagógicas, documentação escolar, participação em cursos e eventos, aprendizagem do aluno.” (SILVA, 2011). O sistema leva em conta quatro eixos de pontuação.

Quadro 10 - O plano de carreira do magistério de Canoas

Eixos	Critérios e pontuação
Qualidade do ensino	O professor define com o diretor, no início do ano letivo, um “plano individual de trabalho” com metas a serem atingidas. A prefeitura sugere algumas metas: reduzir a evasão escolar da turma em 10%, participar de 90% das reuniões pedagógicas, notificar a diretoria em caso de alunos com cinco faltas consecutivas, diminuir em 10% a reprovação. A escola precisa subir de posição no Ideb. Quem atingir tudo, em três anos, ganha 480 pontos .
Tempo de serviço	Os triênios (bonificação salarial a cada três anos de trabalho) valem muito menos do que no modelo estadual (do RS), no qual o aumento no contracheque é automático. Três anos de serviço correspondem a 120 pontos – e um professor precisa atingir, no mínimo, mil pontos para ser promovido. Na prática, para ganhar aumento apenas com tempo de serviço, são necessários, no mínimo, nove anos de trabalho.
Postura profissional	Reclamações sobre falta de cortesia por parte do professor são compiladas por supervisores e orientadores educacionais. Quanto mais citações ele tiver, menos pontos recebe. Caso sinta-se perseguido, pode recorrer ao Núcleo de Gestão de Carreira, formado por sindicalistas, professores e membros da prefeitura. Participar de seminários promovidos pela escola também conta pontos. Em três anos, um professor pode atingir até 120 pontos .
Assiduidade	No intervalo de um ano, quem comparecer ao trabalho por um período de 200 dias ou mais será beneficiado. Quem tiver menos de 170 dias de frequência (mesmo que as faltas sejam justificadas por atestado médico), não ganhará pontos para ascender na carreira. Um professor com assiduidade máxima obterá 360 pontos em três anos. Outros 120 pontos , nesse mesmo intervalo, ainda podem ser obtidos com participação em eventos.

Fonte: Zero Hora, 2011.

O investimento em formação também é valorizado pelo plano. Da especialização ao doutorado, recebe aumentos incidindo de 10% a 50% sobre o salário básico. O índice de cada degrau aumenta se o funcionário realizar o curso sugerido pela prefeitura. O município também tem um programa de bolsas de pós-graduação.

Cada professor é gestor de sua carreira, constrói seu percurso. Isso muda a cabeça das pessoas. O professor só cresce se fizer pontos. Há um percurso para ele ser premiado. A promoção não é por antiguidade, é por mérito em cima de critérios objetivos e que não estão sujeitos a interesses partidários ou de quem governa. Temos promoção a cada três anos, com aumento real, com cumprimento de metas relacionadas ao Ideb, à qualidade do ensino, à redução dos índices de absenteísmo. O professor vai progredindo nesses três anos à medida que faz seu percurso, que ele cumpriu as metas. O professor tem seus dados individuais e os dados coletivos da escola. São dados que vão somando pontos e ele tem de chegar a 80%. Dos 1,2 mil pontos ele tem de fazer 1 mil pontos. (SILVA).

A proposta acabou sendo aprovada com apoio do Sindicato dos Profissionais em Educação Municipal de Canoas (SINPROCAN), que fez sugestões de alterações ao texto original. No CPERS, o plano seguiu sendo alvo de ataques. As críticas tinham duas razões, a defesa que a entidade faz do plano de carreira do magistério estadual, que tem quatro décadas de vigência, e a oposição à meritocracia. Há anos, o CPERS barra tentativas de mudança no estatuto. Como as mudanças em Canoas chegaram a chamar atenção do governo do Estado,

então sob o comando de Tarso Genro (PT), o sindicato tratou de bombardear a proposta. (ZERO HORA, 2011). Luiza Smielewski, integrante do sindicato, escreveu um artigo, publicado no *blog* do 14º núcleo do CPERS, no qual condena os critérios meritocráticos:

As escolas que atingirem as metas receberão uma certificação estabelecendo um ranking entre as escolas, acarretando mais exclusão e diferenciação. Professores e alunos serão culpados. Professores por não terem atingido as metas de um governo que quer transformar o direito à educação em um sistema de empresa, desde seus objetivos até ao conteúdo. Aos alunos, que terão no seu currículo o fato de terem estudado numa escola que não foi certificada. Mas, mais que isso, longe do discurso governamental de inovação e criatividade, o que se revela é um profundo controle sobre o conhecimento a ser trabalhado pelos professores e a consequente padronização do cidadão que o governo quer formar. (SMIELEWSKI, 2011).

A contrariedade de sindicatos e servidores é comum nesse tipo de situação. Eugenia Bossi Fraga, ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral de Contagem, recorda-se que os sindicalistas não questionavam diretamente a implementação de avaliações, pois sabiam que não encontrariam respaldo na população para sua posição. “Eles batiam nos critérios e não queriam abrir mão do tempo de serviço, mesmo se a maioria desse tempo fosse de licença médica”, diz Fraga.

Duarte lembra que os funcionários de São Carlos também resistiram ao plano de cargos que ele chegou a aprovar na sua gestão, mas que seria implementado apenas no mandato seguinte. Duarte afirma que as resistências foram dissuadidas em inúmeras reuniões, mas que nunca obteve unanimidade da categoria.

Foi difícil (*lidar com o funcionalismo*), mas fui sindicalista também (risos). O funcionário tem medo de coisas que não sabe como serão feitas, os critérios. A gente procurou discutir com eles tudo isso. Foram discussões duras, mas, no fundo, fica difícil o sujeito justificar que as pessoas têm de avançar na carreira apenas por tempo de serviço. É preciso colocar algo a mais. A gente vinculou ao desempenho. Além da avaliação dos superiores e da autoavaliação, também havia a avaliação do usuário do serviço. Como vou avaliar o atendimento do médico? Vai ser por meio do usuário. Não adianta ele (*o servidor*) ser avaliado pelos amigos e não ser avaliado pela população. (DUARTE).

Rosoé Donato, ex-secretário de Planejamento e Gestão do governo de Duarte em São Carlos, considera que o temor do funcionalismo em relação à avaliação de desempenho diz respeito à influência política e subjetiva no processo. “É preciso evitar que alguém em um cargo político seja responsável por avaliar se o servidor cumpriu ou não sua função. Aí, vira um sistema de cooptação. A pessoa tem de se filiar ao partido para receber boa avaliação. Pode se tornar um meio para todo tipo de chantagem”, afirma Donato.

O projeto aprovado em São Carlos foi elaborado com consultoria da FGV. A progressão por antiguidade não foi eliminada para evitar forte reação dos servidores, e foram criados prazos para o cumprimento de critérios e metas que permitiam a promoção pelo sistema de avaliação. A ideia de concentrar o sistema em três tipos de avaliação (autoavaliação, avaliação dos superiores em comissões e dos usuários dos serviços) foi uma tentativa de dar autonomia e horizontalidade ao processo. “O que o PT nunca aceitou no modelo meritocrático é a noção de que o chefe decide e está decidido. Vira moeda de troca. Toda vez que faz o sistema com um conselho, formas de tomar decisões que sejam horizontalizadas e não verticalizadas, não vejo problema”, afirma Donato.

A ex-secretária diz que o modelo a ser evitado é o aplicado pelo governo de São Paulo, Estado que há mais de duas décadas consecutivas é administrado pelo PSDB. Desde 2010, o governo mantém o Programa de Valorização pelo Mérito para o magistério estadual. A plataforma permite que, a cada três anos, os educadores possam progredir em até oito níveis com aumentos de 10,5% sobre o salário.

Sou professor do Estado, a gente faz uma prova. Se tirou nota recebe o aumento. Se não tiver nota, não recebe. É uma avaliação do servidor. Tem de atingir 80% da prova. Quem elabora a prova é o gestor. Se ele tiver com o caixa curto, faz uma prova para ninguém atingir os 80%. Na verdade, você cria um plano de carreira que não passa pela governança de todos. (DONATO).

O modelo desenhado em São Carlos, ressalta Donato, bloqueia a ingerência política sobre o ato de conceder ou não o aumento. Mas o ex-secretário reconhece que o excesso de autonomia do sistema pode gerar problemas ao administrador em um momento de crise fiscal.

No Estado de São Paulo, está definido que haverá a prova em uma periodicidade, mas quem define quantos vão atingir o resultado é o governo. Sou professor, se eu quiser fazer uma prova para meus alunos tirarem nota dois eu faço. O que você muda (*com o modelo de São Carlos*) é isso. Qual o problema que pode gerar? Se você perde o poder de controle, em um momento de crise, como faz para pagar o aumento do servidor? (DONATO).

Outro problema a ser enfrentado com a reformulação de carreiras em São Carlos era relacionado à remuneração dos servidores. Na média, os salários eram baixos, relato que também foi feito pelas entrevistadas de Contagem e que se confirma no levantamento de Torres (2012) a respeito da burocracia nas três esferas de governo: funcionários municipais têm vencimentos mais baixos em relação aos demais colegas.

Por exemplo, a gente faz um concurso para auxiliar administrativo. Passa um monte de gente que estuda ou que acabou de se formar na UFSCAR ou na USP, ou outras pessoas tecnicamente muito boas. Só que passa um ano, a própria universidade abre

um concurso e eles passam lá. A gente não conseguia fixar o trabalhador. Numa visão de gestão, toda a vez que troca uma quantidade de servidores, cria-se um gasto muito grande e uma perda de eficiência. Quando fizemos o plano de carreira, a ideia era aumentar o salário para conseguir fixar o servidor. (DONATO).

Em Contagem, iniciativas relacionadas à avaliação de desempenho e à reestruturação de carreiras também passaram por longas negociações, principalmente envolvendo os quadros de educação e saúde. Um sistema de autoavaliação e avaliação por meio de comissão paritária (representantes da administração e de servidores da educação) foi implementado com os planos de carreira. “Na avaliação de desempenho versus resultados das ações, avançamos pouco. Não deu tempo. As avaliações eram individuais e feitas pelos pares e chefes. Assiduidade, pontualidade, participação em comissões eram critérios de pontuação”, lembra Eugenia Bossi Fraga, ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral. A avaliação pelos pares “enfrentou certa resistência devido à inovação que significava e natural medo de julgamentos. Foi necessário um processo de convencimento dos servidores que envolveu negociações com os sindicatos, vereadores e outros atores para que pudesse ser efetivamente implantada”, completa a ex-prefeita Marília Campos.

O plano de carreira dos servidores da educação levou mais de três anos para ser aprovado pela Câmara de Vereadores, em 2010. A primeira versão do documento, apresentada em 2007, havia sido rejeitada pela categoria. Depois das negociações, a prefeitura conseguiu a aprovação do documento prevendo a progressão na carreira por mérito (mediante parecer favorável na avaliação de desempenho) e por aprimoramento (titulação ou qualificação). Mas foram mantidos o critério da antiguidade e outros benefícios, como férias-prêmio. (CONTAGEM 2010a, 2010b, 2010c). As férias-prêmio, também conhecidas como licença-prêmio, são períodos de três meses de descanso remunerado aos quais os servidores têm direito a cada cinco anos de trabalho.

Em 2011, a prefeita sancionou um plano de cargos para os servidores da administração direta, também prevendo novas formas de progressão. À época, o então secretário de Administração, Carlos Hamilton Ferreira, afirmou que a

[...] progressão deixará de ser automática e uniforme para ser realizada com base em avaliação de desempenho e apresentação de certificados ou titulações obtidas pelos servidores. O objetivo é diferenciar cada evolução profissional na busca da excelência do serviço público. (CONTAGEM, 2011).

Passados mais de dois anos do fim do mandato, Fraga reconhece que a administração não alcançou um resultado satisfatório nessa política. Além de não avançar na avaliação de

desempenho individual, “não conseguimos avançar na avaliação de desempenho coletivo. Além do tempo, nos faltou principalmente método, pois não adianta implementar se não tem como acompanhar”, avalia a ex-secretária.

Niterói e São Bernardo do Campo estão distantes no caminho percorrido nestas políticas pelos outros municípios. No início do mandato de Rodrigo Neves na cidade fluminense, houve a reestruturação das carreiras da educação e da Guarda Municipal, que não foram marcadas por mecanismos meritocráticos. Ex-secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle, Patrícia Audi afirma que a prefeitura estuda a criação de uma carreira de analista de políticas públicas, para atuar na secretaria, com mensuração de desempenho. O programa Niterói Metas e Resultados, em elaboração, também terá um sistema de avaliação de desempenho individual dos servidores. “Primeiro a gente precisava definir os projetos estruturantes. Agora, vamos detalhar esses projetos, atribuir responsabilidades e metas. São metas anuais para órgãos e servidores. Haverá pactuação entre o gabinete do prefeito com as secretarias e empresas, e das secretarias e empresas com os funcionários”, explica Audi.

Em São Bernardo do Campo, por enquanto, a prefeitura apresentou um plano de carreira para o magistério, mas levou quatro anos para conseguir aprová-lo, em 2013. O regime também não tem dispositivos meritocráticos expressivos, mas garante evolução funcional baseada na titulação. Além disso, prevê que “[...] os professores poderão ascender, por meio de seleção interna e levando em conta critérios objetivos como formação e desempenho, às funções de diretor escolar, coordenador e orientador pedagógico.” (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2013a). A mudança foi alvo de críticas da oposição, que considerou o fim do concurso público para essas funções uma porta para a ingerência política e partidária. (DIÁRIO DO GRANDE ABC, 2014).

Ainda assim, São Bernardo do Campo mantém disposição em criar um sistema de avaliação para os servidores. A primeira proposta da prefeitura foi rejeitada pelos funcionários em assembleia e teve de ser retirada da Câmara de Vereadores. O prefeito Luiz Marinho afirma que a administração está aproveitando o interesse dos servidores em garantir aumento salarial para pautar o tema da performance como forma de assegurar uma contrapartida dos profissionais. “A ideia é combinar remuneração com processo de avaliação de desempenho, e não ser simplesmente uma remuneração que se valorize no tempo, sem necessariamente uma correspondência da contraprestação do serviço”, afirma Marinho. Secretário de Administração e Modernização Administrativa, José Augusto Guarnieri Pereira detalha a ideia:

O objetivo é que, além de criar um modelo de ascensão na carreira, o modelo seja aferido pela avaliação de desempenho. É aquela história do resultado. A gente oferece algo mas também quer resultados. [...] É meritocracia. O funcionário vai ter avaliação da chefia, da diretoria, ele tem vários requisitos que podem ser avaliados e aferidos mensalmente, no dia a dia do trabalho. O modelo das fichas de avaliação a gente abriu para que o sindicato possa escrevê-las com o governo. Assim, não é uma imposição do governo, focando em alguns aspectos, como assiduidade, competência, comprometimento etc. Não é o que o governo quer, é o que o governo quer com participação do funcionário lá na ponta que tem de dizer também no que ele pode ser avaliado e o critério é igual para todos. (PEREIRA).

Um passo adiante em relação à aplicação de políticas meritocráticas é o pagamento por performance (remuneração variável por produtividade). Dois terços dos países membros da OECD informaram ter implementado ou estarem prestes a implantar esse tipo de mecanismo (OECD, 2005). Passada uma década da publicação desse relatório, é possível que o índice tenha aumentado. O relato da entidade aponta que o pagamento por performance é adotado tanto para incentivar ocupantes de cargos de comando (*seniors managers*) quanto para servidores sem atribuições de gestão.

A lógica por trás da remuneração variável por produtividade é alinhar o quadro funcional à busca pela eficácia da organização. “Ressalta-se que um Estado que possui servidores com desempenho eficiente e que investe na melhoria desse desempenho terá maiores condições de atingir suas finalidades e objetivos.” (BERNARDI; SILVA; JORGE, 2006, p. 164). No Brasil, o Estado de Minas Gerais tem uma das experiências pioneiras nessa política. O governo instituiu o prêmio por produtividade (bônus anual pago em razão do desempenho individual do servidor e de sua organização conforme o acordo de resultados) e o adicional de desempenho (gratificação mensal paga a partir da avaliação individual). Experiências semelhantes já existem nos governos de São Paulo e Pernambuco. (ZERO HORA, 2014). O pagamento de bônus anual ficou conhecido no país como 14º salário.

Na avaliação da OECD (2005), o pagamento por performance é um modelo de implementação difícil e complexa. O sistema exige capacidade gerencial, com critérios claros e objetivos, para julgar performance e resultados. Apesar do esforço de gestores e governos em criar modelos percebidos como justos, o programa pode reforçar as distorções relatadas por Vicente (2014) em sistemas de avaliação. Além disso, há um debate mais amplo, apresentado no capítulo terceiro: no modelo de reforma gerencial dos países nórdicos, a mensuração de resultados tem caráter pedagógico e não está relacionada a prêmios financeiros.

Entre as administrações pesquisadas, a de São Carlos demonstrou posição contrária ao modelo. Duarte afirma discordar da premiação individual.

O fulano teve um bom desempenho e tem um dinheirinho a mais para ele. Isso sou contra. Sou favorável a criar benefícios de progressão em uma carreira e não a benefícios individuais, até porque você gera uma relação de favores e puxa-saquismo que ninguém controla isso. O sujeito é meu amigo, é bonzinho, vou dar um salário a mais para ele. Tem de haver critérios, regras para todos e por dentro do plano de carreira. Aqueles que forem merecedores deverão progredir na carreira, ter melhor remuneração e maiores oportunidades. Sempre por meio de um plano de carreira. (DUARTE).

Em São Bernardo do Campo, há também um discurso contrário à remuneração variável. Pereira afirma que, para a administração, políticas como a instituição do 14º salário representam a criação de uma competição danosa ao poder público.

Nosso objetivo é que o servidor vá crescendo dentro da carreira, mudando de patamar, mas não é uma gratificação. Discordamos da remuneração variável, consideramos que a remuneração variada pode criar uma competitividade interna, e a administração pública tem de cuidar seus atos. Temos de estimular uma competição, mas uma competição controlada, que não afete o dia a dia das unidades. Não dá para ter particularidades de pessoas recebendo gratificação simplesmente porque o chefe acha a pessoa boa. (PEREIRA).

Ainda assim, a posição em São Bernardo do Campo não é inflexível. A prefeitura estuda a criação de uma gratificação mensal por produtividade para os auditores fiscais da Secretaria de Finanças. A ideia é conceder um percentual de bônus relacionado ao incremento da receita, base do orçamento municipal. Pereira argumenta que, no caso dos auditores fiscais, o problema da “competitividade interna” não estará presente porque será uma “competição controlada”. “Você gera uma competitividade (*descontrolada*) quando há campos de trabalho que se sobrepõem. No caso da Secretaria de Finanças, como a gente tem um amplo campo em que são bastante separadas as atribuições de cada auditor, isso não gera essa competição”, diz Pereira. Questionado sobre por que a produtividade não poderia ser também premiada em outras áreas, como no magistério, em que a forma de mensuração poderia ser a nota dos alunos em avaliações como o Ideb, Marinho também ressalta que é preciso considerar a natureza de cada carreira.

Na educação, agregar mestrado e doutorado é importante no processo, temos de estimular isso. Como estimular? A partir da remuneração, uma vez que a pessoa vai agregar isso em sua carreira. Nas finanças, há um objetivo concreto de aumentar a arrecadação. Então, é avaliar a produtividade. É diferente de avaliação de desempenho. Nas finanças, há avaliação de desempenho que vai agregar ao longo da carreira e tem a avaliação de produtividade que vai agregar para aquele exercício. A produtividade depende da meta que é colocada, não significa que o servidor não terá avaliação de desempenho para progressão na carreira. São dois processos separados, a produtividade não implica na carreira. Nesse caso, a produtividade olha o resultado buscado para aquele exercício, como garantir a fiscalização efetiva para evitar evasão fiscal. (MARINHO).

Em Niterói, o 14º salário para servidores das áreas de educação, ordem pública e saúde não é descartado pela prefeitura. O sistema será inserido no programa Niterói Metas e Resultados, em fase de elaboração. “Pretendemos criar mecanismos de incentivo ao desempenho e de premiação pelos resultados efetivamente observados na melhoria da qualidade dos serviços prestados à população”, afirma o prefeito Rodrigo Neves.

A gente ainda está discutindo. Estamos com um programa de expansão da rede da educação infantil. Fazer de Niterói a primeira cidade até 2016 a universalizar o acesso à pré-escola é uma das metas do Niterói que Queremos. Entretanto, nossa performance no Ideb nos últimos 10 anos tem sido aquém do potencial da rede e da cidade. Evidentemente que a performance no Ideb e a qualidade da educação serão também objeto de análise para esse incentivo ao desempenho aos profissionais de educação. Os professores vão receber um 14º salário se a escola melhorar no Ideb. (NEVES).

Única cidade da pesquisa a ter remuneração variável por desempenho – com a legislação aprovada pela Câmara em março de 2015 –, Canoas preferiu estabelecer uma gratificação de desempenho mensal em detrimento de um bônus anual.

A gratificação de resolutividade é uma vantagem remuneratória, com natureza de gratificação, que se traduz numa nova parcela remuneratória, um novo valor que todos os servidores atuais, que não optarem pela remuneração por subsídio, passarão a receber mensalmente. (CANOAS, 2015b).

De acordo com o documento da prefeitura, que se destaca pelo cuidado com as palavras, a gratificação será paga a partir da “aferição” e não dá “avaliação” das metas individuais cumpridas. As metas serão acordadas previamente e, em caso de discordância com relação ao resultado da avaliação, o servidor poderá procurar um núcleo de gestão para reavaliar o caso. Só receberá o adicional o funcionário que demonstrar ter atingido índices a partir de 51% da meta. Assim, por exemplo, receberá 75% do valor da gratificação se tiver cumprido o mesmo percentual da meta. Com 100% da meta alcançada, o valor pago é integral. Os valores da gratificação são definidos por categoria e variam de R\$ 460 a R\$ 4 mil⁵⁴. “A cada 12 meses de percepção da gratificação, o servidor adquire o direito de incorporar 10% dos valores e, no período máximo de 10 anos, incorporar integralmente o valor.” (CANOAS, 2015b).

Silva ressalta também que Canoas conta com uma avaliação dos gestores, pela qual toda a cadeia de comando é avaliada a partir de sete quesitos. “Todos os diretores, chefes de

⁵⁴ As cifras citadas neste trabalho são sempre valores nominais, sem atualização pela inflação do período.

unidade e gerentes de equipe são avaliados pelos superiores. Diante da avaliação, o prefeito envia uma carta pessoal com recomendações para cada gestor”, detalha.

Há muitos servidores que são proativos e atuantes. Creio também que a maioria tem competência, mas precisa de motivação, propósito, projeto e organização para sair, muitas vezes, da burocracia em que estão imersos. É preciso dar o exemplo, os gestores precisam ser líderes e incentivar a profissionalização do serviço público. Procuramos, com uma administração movida por metas e avaliada com indicadores, buscar a excelência dos serviços. (SILVA).

4.2.2 Considerações parciais

O balanço do que foi implementado nas cinco prefeituras demonstra que novos mecanismos de ascensão nas carreiras públicas ganham mais facilmente a adesão do grupo de petistas abrangido na pesquisa. Como constata Duarte, é difícil, hoje, mesmo para sindicalistas, alguém “justificar que as pessoas têm de avançar na carreira apenas por tempo de serviço”. Mesmo assim, todas as experiências foram acompanhadas de resistência do funcionalismo. “As pessoas têm dificuldade de entender que mudança nem sempre é ruim”, diz a secretária de Orçamento e Planejamento Participativo de São Bernardo do Campo, Nilza de Oliveira. Para ela, há um equívoco na visão sobre a avaliação de desempenho. “Deve ser feita, sim, pois estamos a serviço da sociedade. Não se trata de uma questão de só avaliar o servidor, temos de ver onde estão os erros nas políticas que estamos implantando para corrigi-los”, completa.

Se por um lado os governantes petistas têm a seu favor nas negociações a tradicional ligação do partido com o sindicalismo e os servidores públicos (vale lembrar que Duarte, Marinho e Campos foram dirigentes sindicais e que algumas administrações mantêm mesas de diálogo permanentes), por outro, essa proximidade pode oferecer limites a ousar propor políticas que possam arranhar a relação ou representar uma mudança nos rumos administrativos sempre trilhados pelo PT.

Talvez por isso que a principal mudança colocada em prática nessas gestões tenha sido a inclusão da qualificação como dispositivo para promoção. Em seguida, aparece a avaliação de desempenho, realizada por meio da verificação de metas objetivas e de diferentes formatos de comissões, também vinculada à progressão no quadro. A composição de colegiados para a análise da performance é uma forma encontrada pelos petistas para tentar dar autonomia e horizontalidade ao sistema e reduzir o arbítrio do chefe imediato e a suspeita de julgamento com base em critérios políticos e partidários. “O ponto-chave da meritocracia é a definição de

quem vai decidir”, resume Donato. Do ponto de vista político, esse esforço na formulação de políticas de valorização do mérito também serve para diferenciar esses instrumentos daqueles aplicados em administrações do PSDB. O próprio Donato oferece em sua entrevista uma série de razões para que o PT não repita as experiências tucanas.

Por último, aparece a remuneração variável, uma política ainda bastante relacionada ao mercado e, por extensão, ao neoliberalismo. Ao tratar do assunto, Pereira falou em “competição descontrolada”, Duarte, em “relação de favores e puxa-saquismo”, e Silva, em “excelência duvidosa e enganosa”. A cautela não impediu que Canoas instituisse uma gratificação mensal por desempenho e que São Bernardo do Campo e Niterói estudem, respectivamente, a criação de um adicional por produtividade (restrito a auditores fiscais) e o pagamento de bônus anual semelhante a um 14º salário. Silva diz estar construindo, em sua gestão, um sistema regido pelo mérito e não pela “falsa meritocracia” e sublinha não se tratar de um jogo de palavras, mas de conceitos distintos. “Entendo que uma sociedade, ao crescer à luz do mérito, motiva para o trabalho, evolui e ganha novas oportunidades com a qualificação dos profissionais.” (SILVA, 2011).

O que parece longe de qualquer divergência entre os entrevistados é a necessidade de revisão da legislação que rege o funcionalismo. Distorções em diferentes fases de uma carreira foram apontadas durante as entrevistas: o ingresso via concurso é um processo lento, faltam mecanismos de avaliação de desempenho e de incentivo à produtividade e ao desenvolvimento profissional ao longo da trajetória funcional e a remuneração prevista para médicos é insuficiente para mantê-los no serviço público.

Uma forma encontrada pelos municípios para aprimorar seu quadro funcional é a criação de escolas de governo. Entre as cinco prefeituras, Canoas, São Carlos e São Bernardo do Campo relataram ter aberto instituições desse tipo para qualificar servidores. Oliveira afirma que a medida foi tomada para dar mais “inteligência à máquina”. “Debatemos com o funcionalismo para saber quais eram as necessidades e carências, e fizemos um forte investimento na capacitação dos funcionários. Mapeamos a prefeitura para fazer um programa de cursos”, diz a secretária de São Bernardo do Campo.

O estabelecimento de escolas de governo diz muito a respeito das três administrações estudadas, não só pela perspicácia de detectar uma deficiência e atacá-la, mas também pela capacidade de agir em um terreno no qual não têm obrigação legal. Como ressalta Torres (2012), a Constituição de 1988 e a emenda constitucional n. 19, de 1998, determinam que apenas União e Estados devem manter escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores. Com base em constrangimentos legais ou mesmo em brechas

na legislação, não é incomum, no Brasil, gestores públicos alegarem não poder atuar sobre determinado problema porque a prerrogativa de ação é de outra esfera do Estado.

Para além dos problemas apontados acima, resta abordar um tema que surgiu espontaneamente em entrevistas e que não estava previsto no roteiro original de questionamentos: a estabilidade no emprego. Dois ex-dirigentes sindicais, Marinho e Duarte, defenderam a revisão desse estatuto, que vem sendo mantido na legislação brasileira desde 1934. Para Marinho, o modelo vigente no Brasil não é “inteligente”, pois prejudica a exoneração do “mau profissional”.

Fui dirigente sindical, (*sei que*) o estatuto da estabilidade é para preservar a condição de fazer das pessoas, dar a proteção. Por exemplo, não poderia um novo governante demitir apenas por uma avaliação política. Se a pessoa está produzindo, não há razão de ser demitida. Para isso, há os CCs, pois aí você troca o staff. Os quadros técnicos não poderiam ser trocados. Essa é a lógica da estabilidade. Agora, os procedimentos existentes para tirar um mau profissional não são inteligentes, é muito trabalhoso. Mesmo corrupto, se você não fizer o processo administrativo disciplinar direitinho, não consegue demitir, pois ele consegue reverter na Justiça, depois. Esses mecanismos de gestão precisam ser aperfeiçoados.

Duarte reconhece que a estabilidade ainda é um “tabu”, mas sem sustentação na atual realidade brasileira. Durante a ditadura militar, época em que o ex-prefeito ainda era dirigente sindical em entidade de professores universitários, o estatuto era uma garantia contra a perseguição política, uma vez que preservava o direito das pessoas a terem opiniões divergentes. Para ele, esse argumento, hoje, é questionável, e a estabilidade “gerou uma acomodação que não se justifica” e é, atualmente, “um dos maiores entraves para a melhoria do serviço público”.

Há mecanismos para mandar embora, mas são extremamente difíceis de serem implementados. Tem de haver um mecanismo que permita a decisão de exonerar e a defesa do servidor, mas isso tem de ser ágil. Não pode ser algo que exija montar uma comissão, levar dois anos e não conseguir resolver o problema. Não estou dizendo que temos de deixar ao bel-prazer do dirigente a decisão sobre demitir. Na iniciativa privada, o dirigente demite, mas paga isso. No serviço público, não podemos sacanear o direito do servidor. Teríamos de pensar em um mecanismo que permitisse a demissão. Tem funcionário que é pernicioso, além de não fazer o serviço direito, atrapalha. E hoje não há mecanismo de tirar do quadro o servidor concursado. (DUARTE).

A literatura a respeito da burocracia no Brasil sustenta as queixas de Marinho e Duarte e que já apareciam, no início desta tese, nas declarações da ministra Gleisi Hoffmann. Resgatando o histórico recente da estabilidade, Pacheco (2010b) lembra que a Constituição de 1988 previa a demissão de servidor somente em casos de falta grave. “Esse tipo de demissão é

quase impraticável, e geralmente revertida pelo Poder Judiciário”, constata a autora. Na reforma constitucional de 1998, foi criada a possibilidade de o funcionário ser demitido por insuficiência de desempenho, mas “[...] a legislação complementar não foi aprovada até hoje, tornando inaplicável a nova disposição.” (PACHECO, 2010b, p. 282). Enquanto essa realidade não mudar, permanecerá como “mantra” dos concurseiros uma frase de estímulo criada pelo “guru dos concursos” William Douglas: “Concurso público: a dor é temporária; o cargo é para sempre”⁵⁵.

4.3 PARCERIAS E CONTRATUALIZAÇÃO

Dentre os princípios da APG, este tem o maior impacto na estrutura da máquina pública e está no cerne do documento inaugural da reforma gerencialista no Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, como abordado no capítulo segundo. Interessa aqui jogar luz sobre um dos quatro eixos da engenharia institucional desenhada por Bresser-Pereira, o espaço público não estatal. A esse setor, na concepção do então ministro, seriam destinadas as atividades não exclusivas de Estado.

Serviços não exclusivos são todos aqueles que o Estado provê, mas que, como não envolvem o exercício do poder extroverso do Estado (*impor obrigações a terceiros*), podem ser também oferecidos pelo setor privado não estatal (não governamental). (BRESSER-PEREIRA, 1998b, p. 34).

A configuração de um espaço público não estatal, também chamado de publicização, fomentou a criação de Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), entidades cuja existência jurídica também foi aprovada durante o governo Fernando Henrique⁵⁶. OS e Oscips são pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, públicas não estatais, financiadas e controladas pelo Estado por meio de contrato de gestão e termo de compromisso com definição de indicadores de desempenho. Como alerta Ponte (2012), as entidades do terceiro setor envolvidas nesse processo têm diferentes configurações (são associações, fundações ou institutos) que, ao cumprir determinados requisitos legais, recebem a qualificação que permite a realização de parcerias com o Estado. Da mesma forma, é preciso esclarecer as diferenças entre OS e Oscip.

⁵⁵ Juiz federal e professor universitário, William Douglas é palestrante e autor de livros dedicados a ensinar como ser aprovado em provas e concursos públicos. Ver em: <http://williamdouglas.com.br>.

⁵⁶ As OS foram regulamentadas pela Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, e as Oscips, pela Lei nº 9.790 de 23 de março de 1999.

A principal diferença diz respeito às formas de relacionamento com o Estado: enquanto as OS estão associadas ao objetivo de delegação, as Oscips estariam ligadas ao princípio de fomento. Ou seja, as Oscips seriam, por definição, entidades privadas sem fins lucrativos que já atuam em áreas de interesse social típicas do setor público e que podem ser financiadas pelo governo para que realizem suas atividades, enquanto as OS são, a princípio, entidades cuja qualificação – ou até mesmo criação – é incentivada pelo poder público, para gerir um patrimônio ou uma atividade do Estado. (PONTE, 2012, p. 85).

O modelo OS é voltado a atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção ambiental, à cultura e à saúde. Para a qualificação como Oscip, a legislação passou a exigir das entidades objetivos nos campos da assistência social, promoção da cultura, educação, saúde, segurança alimentar, defesa do ambiente, incentivo ao voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, teste de novos modelos socioprodutivos, promoção de direitos e assessoria jurídica, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e estudos e pesquisas de tecnologias alternativas. (FERRAREZI; REZENDE, 2002).

No âmbito da APG, o objetivo da transferência de serviços para Oscips e OS é assegurar operações de prestação de serviços mais eficientes, flexíveis e com custos menores. Ao tratar das OS, Sano (2003) afirma ser esse um modelo capaz de multiplicar as possibilidades de oferta de serviços públicos ao mesmo tempo em que amplia a eficiência pelo uso de mecanismos da administração gerencial, como metas e objetivos.

Ao criar um novo modelo de gestão, mas que coexiste com formas tradicionais, o governo pode promover a competição entre as diferentes formas, seja por recursos, por usuários do serviço, mas principalmente por resultados, pois é a partir dessa lógica que um modelo pode ser valorizado em relação a seu concorrente. Assim, a tendência é que tanto o governo quanto a sociedade ganhem, pois a busca por melhores resultados tende a otimizar a utilização dos recursos e a levar um serviço com mais qualidade para a população. Porém, caso a competição volte-se para a eficiência pode, no limite, levar a uma lógica baseada na quantidade de serviços prestados ou quantidade de usuários atendidos, em detrimento da qualidade do produto, gerando prejuízos a toda sociedade. (SANO, 2003, p. 46).

No caso da Oscip, por ter seu caráter público reconhecido, uma entidade tem acesso menos burocrático a recursos públicos para a realização de projetos. Isso é feito por meio do termo de parceria, instrumento jurídico previsto na Lei n. 9.790 para dar sustentação à cooperação entre o Estado e a Oscip. De acordo com Ferrarezi e Rezende (2002), o termo de parceria oferece maior agilidade gerencial aos projetos e permite a escolha do parceiro mais adequado, do ponto de vista técnico, e mais desejável, dos pontos de vista social e econômico, além de favorecer a publicidade e a transparência.

Mais recentemente, em 2004, o governo Lula reforçou o movimento de desestatização e de reforço nas relações entre as esferas público e privada, ao aprovar a Lei de Parcerias Público-Privadas (PPPs). Como boa parte da agenda gerencial, o modelo PPP tem origem nos governos conservadores britânicos, já no período de John Major, na década de 1990, e foi aprofundado por Tony Blair. Com a capacidade financeira do governo limitada, à época, a parceria surgiu como alternativa para bancar grandes investimentos. Na gestão trabalhista, esse instrumento também passou a ser uma forma mais eficiente de contratação de serviços públicos. (BRITO; SILVEIRA, 2005).

A OECD classifica as PPPs como “*market-type mechanisms*”. “São arranjos pelos quais o setor privado financia, desenha, constrói, mantém e opera equipamentos de infraestrutura tradicionalmente fornecidos pelo Estado” (OECD, 2005). Entre as áreas abrangidas por PPPs no mundo, a organização cita transportes, abastecimento de água e esgoto, escolas e hospitais. No Brasil, a discussão sobre a adoção do modelo teve início em 2002, dois anos antes da sanção da Lei nº 11.079. De acordo com Brito e Silveira, a legislação nacional adota um sentido estrito do modelo:

É uma forma de provisão de infraestruturas e serviços públicos em que o parceiro privado é responsável pela elaboração do projeto, financiamento, construção e operação de ativos, que posteriormente são transferidos ao Estado. O setor público torna-se parceiro na medida em que ele é comprador, no todo ou em parte, do serviço disponibilizado. O controle do contrato passa a ser por meio de indicadores relacionados ao desempenho na prestação do serviço, e não mais ao controle físico-financeiro de obra. (BRITO; SILVEIRA, 2005, p. 8-9).

Segundo a legislação, as PPPs são contratos de prestação de serviços de médio e longo prazo (de cinco a até 35 anos) assinados pela administração pública em todas as esferas, com valores superiores a R\$ 20 milhões, e precedidos de licitação na modalidade de concorrência. São vedados negócios em que o fornecimento de mão de obra e equipamentos ou a execução de obra sejam os objetos do contrato. O modelo PPP, explicam Brito e Silveira (2005), é uma forma de concessão. Se nas concessões tradicionais a tarifa cobrada do usuário é a fonte que garante o retorno do investimento, na PPP há possibilidade de outros arranjos. Na concessão patrocinada, o governo complementa valores além da tarifa cobrada do usuário. Na concessão administrativa, o Estado faz o pagamento integral por ser usuário do serviço.

Essas distinções técnicas têm, principalmente em período eleitoral, alto valor para os petistas, que não aceitam que as concessões de aeroportos e rodovias conduzidas nos governos Lula e Dilma sejam tratadas como privatizações, marca da gestão de Fernando Henrique e do neoliberalismo. Ressaltam que, na privatização, o patrimônio público é

transferido para o setor privado, enquanto na PPP a infraestrutura implementada é repassada à administração estatal ao final do contrato.

Um episódio dessa contenda ocorreu em agosto de 2012. À época, o governo Dilma havia lançado um pacote de concessões de rodovias e ferrovias. Ironicamente, o então presidente do PSDB, deputado Sérgio Guerra (PE), chegou a cumprimentar a presidente por ter "aderido ao programa de privatizações, há anos desenvolvido pelo partido". O dirigente ainda lamentou o fato de o PT ter perdido uma década até decidir retomar o projeto iniciado no governo Fernando Henrique para resolver problemas de infraestrutura no país. Em resposta aos tucanos, o ex-presidente Lula defendeu a estratégia da sucessora. O ex-presidente argumentou que, no momento de aperto financeiro do poder público para fazer obras com recursos próprios, é preciso

[...] fazer concessão para que os empresários possam durante um tempo administrar aquilo e depois devolver ao Estado. [...] Afinal de contas, o povo muitas vezes não quer saber se quem faz é o Estado ou a iniciativa privada. O que ele quer é o benefício. (FOLHA DE S.PAULO, 2012).

Nos Estados brasileiros, as experiências de PPPs ocorrem em administrações petistas, tucanas e de outros partidos. No governo do PSDB em Minas Gerais, um consórcio privado foi chamado para construir e administrar uma penitenciária, em Ribeirão das Neves. Em São Paulo, o governo do PSDB assinou oito PPPs envolvendo metrô, complexos hospitalares e sistemas de captação de água. Na gestão petista na Bahia, a iniciativa privada opera o Hospital do Subúrbio, em Salvador. (ZERO HORA, 2015a).

Conservadas as diferenças, os modelos OS, OSCIP e PPP estão vinculados à dinâmica de busca de eficiência, flexibilidade e resultados nas atividades relacionadas ao poder público. Com esses instrumentos, o governo delega aos parceiros – de pequenas associações a grandes grupos privados – a execução de tarefas e conserva para si a responsabilidade sobre a regulamentação e a fiscalização dos serviços, além de manter as missões do planejamento e da formulação de políticas públicas. Os modelos OS, OSCIP e PPP também significam três formatos de contratação (contrato de gestão, termo de parceria e concessão) que, associados aos acordos de resultados e termos de compromisso (assinados entre órgãos de governo), formam o movimento da contratualização. A lógica desse fenômeno é assegurar a pactuação de resultados a serem alcançados a partir de um comprometimento público dos envolvidos.

4.3.1 Resumo e resultados

Entre as administrações pesquisadas, apenas Contagem não firmou parcerias com Oscips⁵⁷ e OS, resultado que deve ter sido facilitado por se tratarem das duas legislações mais antigas. No caso das PPPs, o cômputo não foi o mesmo, mas ainda assim tem destaque por tratar-se de um instrumento com regramento recente, engenharia contratual complexa e custos altos: duas cidades, São Bernardo do Campo e São Carlos, têm concessões do tipo em andamento⁵⁸. Por fim, os acordos de resultados apareceram apenas em Canoas e Contagem, mas estão em elaboração em Niterói.

A avaliação dos casos coletados pela pesquisa se inicia pela OS de Niterói, que administra o Hospital Municipal Infantil Getúlio Vargas Filho, o Getulinho – fato que, pelo caráter emblemático, foi abordado na introdução deste capítulo para ilustrar a tensa relação entre petistas e a APG. A opção do prefeito Rodrigo Neves por uma OS tem caráter pragmático. Em um dos setores mais delicados do serviço público e alvo de constantes queixas da população⁵⁹, é preciso encontrar alternativas. A transferência da instituição, inaugurada em 1953 e municipalizada em 1992, para o Instituto de Desenvolvimento Institucional e Ação Social (Ideias) foi uma forma de contornar os gargalos na gestão de recursos humanos na área da saúde, limitações que, na opinião de Neves, representam o mais grave componente da crise no setor.

A constatação de Neves não é isolada. Outros três entrevistados relataram o mesmo dilema. Os municípios têm dificuldade de atrair e reter médicos, principalmente aqueles com especialidades que são melhor remuneradas no setor privado, em um patamar que inviabiliza “qualquer possibilidade e capacidade de o poder público honrar com o regime estatutário”, diz Neves. Além da dificuldade de manter o profissional, há contratempo na contratação. O regime de emprego sob estatuto próprio exige ingresso via concurso público, o que torna a seleção ainda mais demorada em um cenário de profissionais desistindo da carreira a todo o momento. Luiz Marinho, prefeito de São Bernardo do Campo, descreve o problema:

⁵⁷ Como há inúmeros casos de convênio com Oscips, configurando-se em uma parceria frequente e mais simples, essa política foi contabilizada nesta tese por seu vínculo à APG, mas não será aprofundada na seção por ser uma medida comum.

⁵⁸ Niterói tem contrato de concessão do sistema de distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto desde o final da década de 1990. A concessionária é a Águas de Niterói, do grupo Águas do Brasil. O contrato, porém, é anterior à Lei de PPPs. Ver em: <http://www.grupoaguasdobrasil.com.br>

⁵⁹ As frequentes pesquisas sobre a opinião dos brasileiros a respeito dos problemas do país têm caráter nacional, mas servem como termômetro. Levantamento feito pelo Datafolha em dezembro de 2014, mostra que 43% dos entrevistados apontaram a saúde como a área mais problemática atualmente. Em seguida, aparecem segurança/violência, com 18%. Ver em: Datafolha (2014).

Se fosse fazer a gestão da saúde pela regra do regime próprio, estaria ferrado porque eu contrato médico todos os dias do ano. A contratação de médico é contínua porque eles mudam muito de emprego. Se tivesse de fazer os concursos tradicionais e se tivesse de demitir nas regras o cidadão que pisa na bola, eu estava ferrado. Assim, não se faz gestão. É preciso pensar formatos. (MARINHO).

Neves ressalta que a origem das adversidades está na implantação do SUS, em 1990, e no início do processo de municipalização da gestão e de equipamentos de saúde. Municípios receberam hospitais federais e estaduais e assumiram um conjunto de obrigações no setor que, mais de duas décadas depois, começam a asfixiar o sistema.

Naquela ocasião, a maior parte dos servidores federais e estaduais foram municipalizados. Entretanto, nos últimos 25 anos, esses servidores foram se aposentando ao longo do tempo, e os municípios seguem sem qualquer tipo de apoio e condições de manter a qualidade dos serviços diante da perda crescente de servidores e de um quadro em que determinadas categorias de serviços da medicina são muito melhor remuneradas pelo setor privado do que qualquer possibilidade e capacidade do poder público de honrar com o regime estatutário. (NEVES).

Em vários municípios do país, diz o prefeito, a maior parte da força de trabalho na saúde é contratada por regime de prestação de serviços, sem direito a 13º salário e férias. “Esse modelo é muito precarizado, entretanto não é possível remunerar determinadas carreiras e serviços de saúde por meio estatutário”, justifica. Assim, houve a opção pragmática pela OS. “No caso da saúde, o regime de contratação dos recursos humanos deve ser mais flexível”, diz o prefeito, ressaltando que algumas carreiras no setor devem ser mantidas sob o modelo estatutário, como a da Vigilância Sanitária. “Mas a atenção básica, como o Programa Saúde da Família, demanda flexibilidade na gestão dos recursos humanos para poder atender a população, principalmente a mais pobre”, completa.

A gente optou por integrar na rede um mix de modelos de contratação e gestão de recursos humanos. Na atenção básica, estamos implantando o modelo da fundação estatal de direito privado, pelo qual os servidores são celetistas e contratados por concurso. Em determinadas unidades de saúde, com forte especialização e maior complexidade, são OS com controle público e metas de qualidade de atendimento. E, por último, o plano de carreira e a realização de concurso para determinadas carreiras, como a Vigilância Sanitária. (NEVES).

Questionado sobre as críticas de servidores, que acusaram sua gestão de privatizar o Getulinho, Neves evita o confronto do ponto de vista político ou ideológico. Lembra que o hospital tinha uma “confusão” de inúmeros regimes de contratação, baixa qualidade no atendimento e estava com a emergência pediátrica fechada quando ele chegou à prefeitura. Atualmente, assegura Neves em março de 2015, a unidade tem melhor performance (já

atendeu mais de 200 mil crianças na emergência desde a reabertura, em janeiro de 2013), recebe mais recursos municipais (montante 10% superior desde a assinatura do contrato com a OS), funciona com menos funcionários (de 520 caíram para 350), tem um regime único e flexível de contratação, pelo instituto Ideias, e utiliza ponto eletrônico. “Os médicos têm produção, há atendimentos que devem prestar à população”, afirma Neves.

Embora evite o embate político direto, Neves não deixa de dar resposta às críticas disparadas de dentro de seu campo político, a esquerda. Em duas oportunidades, na entrevista, sublinha que sua administração está preocupada em prestar o “serviço gratuito, universal e de qualidade exigido pelo SUS”. O objetivo do argumento é assegurar que a essência do SUS, um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo, está mantida em Niterói.

A gestão dos recursos humanos na área da saúde é um problema para todos os municípios brasileiros. Aqui, com muito debate, estamos construindo um modelo público que mantém as diretrizes do SUS com relação à gratuidade, à universalidade e à qualidade do sistema, mas com modelos de gestão de recursos humanos atualizados à realidade brasileira. (NEVES).

Em São Carlos, também houve queda de braço em torno do contrato de gestão com a Sociedade de Apoio, Humanização e Desenvolvimento de Serviços de Saúde (SAHUDES) para administrar o Hospital-Escola Prof. Dr. Horácio Carlos Panepucci. Assinado em 2007, durante o governo de Newton Lima Neto (PT), o acordo foi mantido por Oswaldo Duarte, seu sucessor.

Alas do PT sempre questionaram a opção pela OS em São Carlos. A resistência se insere em um contexto político estadual. Elegendo sucessivamente os governadores de São Paulo desde 1995, o PSDB tem nas OS na saúde uma de suas vitrines administrativas. Se a experiência começou em 1998 como solução emergencial para colocar em funcionamento 14 hospitais então recém construídos, em 2013 os contratos de gestão já haviam se espalhado por 97 unidades de prestação de serviços na área de saúde, envolvendo, além de hospitais, ambulatorios, serviços de análises clínicas e imagem, um centro de armazenamento e distribuição de insumos e uma central de regulação assistencial. (ZAIA et al., 2013).

Para correntes do PT de São Carlos, a repetição desse modelo representava a terceirização do trabalho. “As alas do PT mais à esquerda viam isso como uma forma de eliminar o serviço público e entregá-lo a outros”, lembra Rosoé Donato, ex-secretário de Planejamento e Gestão do governo de Duarte. No debate interno, a estratégia foi mostrar aos adversários da OS que não havia outra saída. “A questão no PT é pegar os dados e mostrar tecnicamente que é impossível”, diz Donato. Repetindo argumentos semelhantes aos de

Neves, o ex-secretário ressalta que nenhuma prefeitura tem facilidade de repor profissionais e ampliar sua equipe médica.

Como um município vai gerir um hospital se tem dificuldade de manter um quadro para unidades básicas e da Saúde da Família? Conseguimos terminar a gestão com 192 médicos. Hoje (*fevereiro de 2015*), são cerca de 140, tirando os cubanos (*profissionais convocados em Cuba via programa federal Mais Médicos*). Então, há uma dificuldade muito grande. Colocamos esses argumentos na mesa na discussão com o PT. Não fazíamos uma discussão exclusivamente política. Se não for para fazer dessa forma, não vamos ter como fazer um hospital. Não vamos cumprir nosso plano de governo que colocamos para a população. Era muito comum os secretários municipais irem ao PT expor o que estava sendo feito, qual era a visão do governo. O PT acabava aceitando, nem que fosse com um pacto: isso vai ser revisto daqui a dois anos, vamos ver se o cenário muda. (DONATO).

Duarte afirma que as divergências internas em relação à OS também ecoavam o discurso corporativo do sindicalismo do serviço público, contrário ao modelo. “Gosto de pensar um pouco diferente: qual o benefício que a gente traz para a sociedade? Não adianta eu defender um hospital público e deixar que se dane o atendimento da população. Prefiro que seja uma OS e que tenha um atendimento melhor”, ressalta. O ex-prefeito considera OS e Oscips “instrumentos de gestão”:

A gestão pública é extremamente amarrada. A gente precisa de ter mecanismos de fazer uma gestão dinâmica. Como você vai gerir um hospital com as regras do serviço público? Acabou o remédio, faz licitação, espera três, quatro, cinco meses e, se der sorte, chega o remédio. Não dá. É preciso ter mecanismos dinâmicos até na gestão de pessoal. A OS tem flexibilidade, não tem servidor público, contrata quando precisa, pode demitir se não for bom funcionário. Ela tem mecanismos mais ágeis. Não vejo problemas. (DUARTE).

Mesmo sem ter contratos com OS, o prefeito Luiz Marinho reconhece a necessidade de os municípios buscarem alternativas para a gestão da saúde. Para isso, São Bernardo do Campo conta com uma instituição criada em 1967, em associação com Santo André e São Caetano do Sul, a Fundação do ABC. Criada para viabilizar uma faculdade de medicina na região, hoje a fundação é caracterizada como pessoa jurídica de direito privado, qualificada como Organização Social de Saúde (OSS)⁶⁰ e entidade filantrópica de assistência social, saúde e educação. Também é declarada instituição de utilidade pública⁶¹.

Ao longo dos anos, os municípios ampliaram as atividades da fundação, que hoje é mantenedora de uma central de convênios, três AMEs e 17 hospitais em parcerias com

⁶⁰ De acordo com o governo de SP, as OSS fazem parte do modelo OS, são dedicadas à gestão de unidades de saúde, e estão abrigadas sobre a Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, que instituiu no Estado a figura jurídica da OS. Ver em: (SECRETARIA DA SAÚDE SP, 2015).

⁶¹ Dados disponíveis no site da fundação. Ver em: <http://fuabc.org.br>

prefeituras e o governo de São Paulo⁶². Em São Bernardo do Campo, são quatro hospitais. Marinho afirma que a fundação não atua no município como OS, mas assina contrato de gestão com a prefeitura, documento que “estabelece a remuneração e a contraprestação do serviço”. “Quem faz a política de saúde é a secretaria. Quem contrata médico, enfermeiro, recepcionista e atendente é a fundação. Isso dá agilidade na contratação e na demissão, dá uma condição de fazer algo mais ágil e profissionalizado”, diz Marinho.

Se para atenuar os problemas da saúde São Bernardo do Campo contou com uma fundação, no setor da coleta de lixo foi preciso encontrar uma forma de atender a Política Nacional de Resíduos Sólidos⁶³ (que prevê um sistema integrado com foco no reaproveitamento de materiais e na redução do descarte em aterros sanitários) e, ao mesmo tempo, acabar com o passivo ambiental representado pelo antigo lixão do Alvarenga. Trata-se de uma área com cerca de 90 mil metros quadrados e que, em alguns pontos, tem profundidade de até 25 metros de lixo. “O lixão foi alvo de uma ação civil pública. A prefeitura era multada diariamente por não recuperar a área”, lembra Nilza Aparecida de Oliveira, secretária municipal de Orçamento e Planejamento Participativo.

A solução foi lançar uma proposta de PPP com 30 anos de duração. O consórcio ganhador se torna responsável pela recuperação do lixão, transformando-o em um parque, e pela administração do novo sistema integrado de manejo e gestão de resíduos. O edital incluiu construção e operação de uma usina de geração de energia a partir da incineração de resíduos que não forem separados pelo programa de coleta seletiva. O Sistema de Processamento e Aproveitamento de Resíduos e Unidade de Recuperação Energética (SPAR-URE) deverá gerar 17 megawatts/hora de potência nominal. Um quinto da produção será consumido pela própria usina, e o restante distribuído no sistema, podendo abastecer 100 mil pessoas. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011, 2012a, 2012b).

Outras exigências foram a coleta seletiva, a gestão dos resíduos da construção civil, a rede de pontos de entrega voluntária, 30 ecopontos e a implementação de seis centrais de triagem operadas por cooperativas, gerando até 800 vagas de trabalho. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011, 2012a, 2012b).

Com a usina, não vamos mais mandar lixo para o aterro. O lixo vai virar energia. O que pode ser reciclagem vai para os centros de triagem, que vão gerar trabalho e renda para a população que catava lixo. O lixo orgânico é que será transformado em energia [...] Tínhamos um número absurdo de *carrinheiros* (também conhecidos como *papeleiros ou catadores*), pessoas em situação vulnerável. (OLIVEIRA).

⁶² Idem.

⁶³ Lei Federal n. 12.305, de 2 de agosto de 2010.

A PPP prevê também a implantação de um sistema de monitoramento e avaliação do cumprimento do contrato, com participação da população. Pelo sistema, que contará com fiscais de rua, será avaliada a limpeza da cidade e, em caso de não cumprimento dos parâmetros de qualidade, o consórcio pode ser punido com redução de 20% da parcela mensal. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012a). “Muda o conceito de limpeza. A rua tem de estar limpa, e é a população é que diz (*se está limpa*). Se a empresa não cumpre não recebe o pagamento cheio” afirma Oliveira.

Lançada em junho de 2011, a PPP foi assinada pelo prefeito um ano depois, em junho de 2012. O consórcio SBC Valorização de Resíduos, formado pelas empresas Revita Engenharia e Lara Central de Tratamento de Resíduos, venceu a licitação e assumiu o contrato de concessão administrativa, cujo valor total é de R\$ 4,3 bilhões. À época, a prefeitura informou que o consórcio seria remunerado em R\$ 10 milhões ao mês. (SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2011, 2012a, 2012b).

Você tem de buscar uma PPP onde definitivamente não terá condições econômicas, no orçamento da cidade ou em recursos do governo federal, para fazer um investimento nessa magnitude e que dê retorno em curto espaço de tempo. Então, faz um compromisso de longo prazo com um investidor para antecipar investimentos. Algo que eu levaria 30 anos para fazer, posso fazer em cinco. Para isso, surgem as PPPs, e a contrapartida é o pagamento do serviço prestado ao longo do período contratado. (MARINHO).

Agora, São Bernardo do Campo estuda uma PPP para o sistema de iluminação pública, prevendo a expansão da rede atual e a fiação subterrânea no centro da cidade. Marinho aposta no modelo PPP por considerar que o investimento privado no início da concessão se torna um ativo do município ao final da parceria.

Com cálculos benfeitos, taxa de retorno compatível com o investimento e com a melhora dos serviços na contrapartida que a empresa vai prestar, é um bom negócio para o município e não deixa de ser para o investidor. É a busca desse equilíbrio. O que tem de cuidar é a busca de um cálculo que dê conta de não exagerar na taxa de retorno. É evidente que, se a taxa de retorno for inferior ao investimento, você não vai achar um investidor que venha tocar a PPP. Por isso, falo na necessidade de busca do equilíbrio. (MARINHO).

Antes de São Bernardo do Campo, São Carlos já havia feito a escolha de uma PPP para o manejo do lixo. O contrato com a São Carlos Ambiental Serviços de Limpeza Urbana e Tratamento de Resíduos, uma sociedade de propósito específico (SPE) criada pela Revita Engenharia, foi assinado em agosto de 2010, por Duarte, então prefeito. À época, os principais fatos desencadeadores da PPP eram a previsão de esgotamento do aterro existente em dezembro

de 2011 e a falta de recursos para construir um novo, ao custo de R\$ 30 milhões. “Não tínhamos dinheiro. Então, a gente propôs uma PPP na qual a licitação previa que o vencedor deveria se responsabilizar com a questão do lixo do começo ao fim. Vai fazer a coleta, a destinação e fazer um novo aterro e mantê-lo. Isso por meio de um contrato de 20 anos”, afirma Duarte.

Pela proposta de concessão, que previa desembolso anual de R\$ 9,57 milhões pelo município, o consórcio vencedor deveria também construir uma central de triagem para o programa de coleta seletiva já existente e manter a cooperativa que atuava no sistema sob contrato com a prefeitura. Uma inovação do contrato foi a introdução de um valor fixo mensal pela realização dos serviços. Em vez de receber pagamentos calculados a partir da quantidade de toneladas jogadas no aterro, a concessionária foi incentivada a ampliar a reciclagem e a reduzir o volume de lixo aterrado. (SÃO CARLOS, 2010).

Quando lançamos o projeto, houve polêmica, a oposição foi contra, e o edital foi parar no Tribunal de Contas. Ficou seis meses lá e foi aprovado por unanimidade. Mostramos que era mais econômico para o município. O município iria ganhar nesses 20 anos. E a gente tinha uma nova filosofia nesse PPP. A empresa que ganha o contrato normalmente recebe pela quantidade de lixo que deposita no aterro. Quanto mais porcaria jogar lá, mais está ganhando. Nós invertemos isso: você vai ganhar um valor fixo, mas vai ganhar mais se colocar menos lixo lá. Seu aterro vai durar mais, e você vai receber mais se trabalhar com reciclagem. (DUARTE).

Enquanto São Bernardo do Campo e São Carlos conseguiram efetivar a política de PPPs, Canoas ficou no caminho e serve de exemplo para a dificuldade enfrentada por esse tipo de parceria dentro do PT. Empossado prefeito em 2009, Jairo Jorge da Silva passou a negociar, com a então governadora Yeda Crusius (PSDB), a realização de duas PPPs envolvendo o município. A primeira previa a construção de uma estrada, a RS-10, para desafogar o tráfego na região metropolitana de Porto Alegre, e a segunda, a construção de um complexo penitenciário com 3 mil vagas. A estrada e a penitenciária seriam construídas e administradas por empresas, recebendo, em contrapartida, pagamentos do Estado ao longo das concessões. No caso da rodovia, haveria cobrança de pedágio dos usuários.

Nenhum dos projetos foi levado adiante a partir de 2011, quando Tarso Genro (PT) assumiu o governo do Estado no lugar de Yeda Crusius. Nos primeiros meses, o novo comando no Palácio Piratini deixou claro ser contrário a presídios administrados pela iniciativa privada. Em relação à RS-10, as tratativas foram mantidas, mas nunca avançaram. (COSTA, 2014). Um dos principais adversários da PPP era o então deputado estadual Raul Pont, líder da bancada do PT na Assembleia Legislativa, que discordava dos valores a serem desembolsados pelo governo do RS durante os 35 anos de concessão. Silva defende as

parcerias, diz que as PPPs “podem ser usadas para fortalecer ou enfraquecer o Estado, mas não são um fim em si mesmas.”

Há municípios que reproduzem em suas estruturas internas a lógica da contratualização que pauta as relações com Oscips, OS e PPPs. São os acordos de resultados ou termos de compromisso, que complementam o grupo de políticas de gestão avaliadas nesta seção. “É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação dos resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo [...]” (MARTINS et al., 2006, p. 98).

Os acordos foram encontrados em Canoas e Contagem. “Temos metas semestrais, avaliadas publicamente. Não ficam dentro de cada secretaria, ficam no site da prefeitura. O programa de governo é executado em cima de metas, semestre por semestre. Eu pactuo com as secretarias e o cidadão está acompanhando se foram executadas ou não”, afirma Jairo Jorge da Silva, prefeito do município do RS.

Em Contagem, os termos de compromisso foram assinados pela então prefeita Marília Campos, secretários, adjuntos e coordenadores e gerentes dos programas estratégicos. “Quando fechamos o planejamento, os projetos prioritários e as metas, a Marília fez um acordo, assinou um termo com cada responsável por programa. Foi feita uma cerimônia na Câmara de Vereadores. Tem um termo assinado pela prefeita e pelo responsável pelo programa, com testemunho da Câmara”, lembra Eugenia Bossi Fraga, ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral. A ex-prefeita afirma que os acordos foram uma forma de assegurar o alinhamento em torno do planejamento e o alcance dos resultados por meio de uma pactuação interna. “As partes signatárias são a liderança do governo, como ‘compromissante’, e os componentes da estrutura implementadora, como ‘compromissados’. Os resultados pactuados são as metas dos programas e projetos e os prazos para a realização das ações discriminadas.” (CAMPOS, 2011, p. 61).

4.3.2 Considerações parciais

Nesta seção, se destaca um paralelo entre a assinatura de contratos de PPPs e OS. Há um “empate” entre essas duas políticas: parcerias público-privadas aparecem em duas administrações (São Bernardo do Campo e São Carlos), e organizações sociais, em igual número de prefeituras (Niterói e São Carlos). A possibilidade de firmar contratos de gestão com OS, no entanto, é uma alternativa para o poder público há 17 anos. As PPPs são uma

opção muito mais recente, de uma década. Com um número reduzido de casos, isso pode significar apenas coincidência e não indicar escolhas com base em critério de afinidade partidária: as OS são criação do governo do PSDB, e as PPPs, da gestão petista.

Mas não se pode desconhecer dados objetivos das entrevistas. Donato reconhece a resistência de alas do PT de São Carlos ao contrato com a OS para administrar um hospital, e Marinho elogia a fundação que administra equipamentos de saúde em São Bernardo do Campo sem esconder ceticismo em relação ao outro modelo de parceria. “Aqui temos um formato que não é as OS costumeiras”, diz ele, certamente se referindo ao programa do governo tucano de São Paulo.

Por outro lado, Duarte afirma enxergar as OS como “instrumentos de gestão”, e Neves as defende como forma de garantir o espírito público do SUS. Mesmo em São Bernardo do Campo a desconfiança esboçada por Marinho parece ser apenas fruto da disputa partidária. Oliveira afirma não haver uma “questão ideológica” em relação às OS. “Nada disso é necessariamente ruim. Uma OS prestando serviço não é problema. Tudo depende da relação que se estabelece. Temos convênios com diversas entidades, nas áreas de esporte e educação. Fizemos convênios com Oscips. Isso é tranquilo aqui”, explica a secretária.

4.4 PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA

A rigor, encontrar a política que fundamenta essa seção, a participação, nas cinco administrações analisadas, não seria essencial para evidenciar os laços de gestões petistas com a APG. A preocupação do PT com o envolvimento da população nos assuntos da cidade é anterior à assimilação desse princípio pela agenda do gerencialismo. Ou seja, os petistas poderiam dizer que não têm o que aprender com a APG nesse campo, mas sim ensinar.

Há uma longa tradição em administrações da legenda em implantar o Orçamento Participativo (OP). Esse modelo de participação direta nas prioridades do orçamento municipal anual começou a ser executado no final da década de 1980 e se espalhou pelas prefeituras petistas, consolidando-se como uma marca do partido nas últimas décadas. Principalmente por sua interseção com o tema da democracia, a ferramenta petista de participação foi amplamente estudada na academia.

No geral, essas pesquisas abordam o OP como mecanismo de articulação e interação entre sociedade e gestão municipal, e como ferramenta democratizante e mobilizadora, que cria as condições para uma efetiva democracia participativa. (RIBEIRO, 2008).

Nas experiências administrativas baseadas nos princípios do gerencialismo, as noções de participação e *accountability* têm uma trajetória inversa. Chegam atrasadas para “socorrer” governos classificados de tecnocráticos e antidemocráticos. Esse aspecto foi abordado no capítulo terceiro, principalmente por meio do trabalho de Abrucio (1998), mostrando como a NPM no Reino Unido evoluiu de uma etapa meramente economicista até um patamar em que transparência, *accountability* e participação passam a ser questões centrais.

As críticas ao déficit democrático em reformas gerenciais são recorrentes até hoje, principalmente no campo político. Há elementos que fortalecem essa visão. No livro que descreve o primeiro ciclo do choque de gestão em Minas Gerais (VILHENA et al., 2006), por exemplo, não há um capítulo a respeito da participação – certamente porque não estava entre as prioridades. A lacuna foi corrigida na obra seguinte, lançada em 2013 pelo governo do Estado, como um balanço de uma década do programa.

É exatamente pelas contradições expostas nos parágrafos anteriores que esta seção se torna oportuna. Descreve o encontro da tradição de governo popular com o modelo gerencial de gestão. Não se trata, portanto, de repetir estudos sobre o legado participativo do PT. Não fosse essa singularidade, haveria ainda elementos que ganharam destaque na agenda pública nos últimos anos e que merecem ser analisados: a transparência, o controle social e a relação do poder público com o cidadão, temas que alcançaram um novo patamar no Brasil alicerçados na evolução tecnológica.

4.4.1 Resumo e resultados

Como base nesse contexto, não é inesperado que as cinco administrações estudadas tenham implementado as três políticas avaliadas no princípio da participação. O que a pesquisa mostra é um rico leque de experiências que merecem estudos mais aprofundados. A seção está estruturada a partir das políticas, em uma sequência que começa com as ferramentas para ouvir a população, passa pelos instrumentos de ampliação da transparência e se encerra pelo uso da tecnologia para melhorar o atendimento ao cidadão.

Com quase três décadas de existência, o OP permanece uma ferramenta quase obrigatória em mandatos petistas – entre as cinco administrações pesquisadas, só não foi implementada em Niterói –, mas não conserva mais o mesmo apelo. Limites desse modelo de participação foram expostos por entrevistados.

Em São Bernardo do Campo, a principal imperfeição do instrumento está relacionada ao seu ciclo. “O OP, por ser um planejamento de curto prazo, não respondia aos

macroproblemas da cidade, que exigem medidas de médio e longo prazo. Temos de pensar a cidade em longo prazo”, afirma Nilza de Oliveira, secretária de Orçamento e Planejamento Participativo. A alternativa foi implementar o PPA Participativo⁶⁴. “Quando o prefeito Luiz Marinho chega na administração, ele diz o seguinte: ‘O Orçamento Participativo é interessante, mas não é suficiente para a gente poder fazer o debate e construir uma concertação com a cidade’”, relembra a secretária. À revista Teoria e Debate, da Fundação Perseu Abramo, Marinho afirmou que o “PPA Participativo nasceu da necessidade de atualizar a prática petista, olhando as experiências anteriores.” (TEORIA e DEBATE, 2012). Na prática, o PPA Participativo conserva metodologia semelhante à do OP, com reuniões espalhadas pela cidade. Em São Bernardo do Campo, o programa foi elaborado por meio de 29 assembleias regionais convocadas para discutir a cidade e que, segundo os cálculos da prefeitura, reuniram 13,4 mil pessoas. (OLIVEIRA, 2014).

Durante a entrevista, a secretária sinaliza a existência de outro descompasso entre o OP e o contexto atual. A secretária ressalta que a prefeitura está tentando implantar um processo de participação digital com recursos do PMAT. “Estamos buscando financiamento para desenvolver um *software* para ter um instrumento de participação da população de forma digital. A ideia é essa ferramenta estar funcionando para a elaboração do plano municipal de cultura”, afirma Oliveira. Em um mundo de crescente conexão via redes digitais e de comunicação imediata, o que a declaração de Oliveira indica é a necessidade de atualizar uma ferramenta criada no final da década de 1980. O OP, com seu longo ciclo de assembleias que exigem a presença física das pessoas, parece cada vez mais deslocado de uma realidade em que os jovens estão acostumados a interagir por meio de smartphones.

Em Contagem, o alerta para essa defasagem chegou antes. Na gestão de Marília Campos, o OP foi acompanhado de um sistema de participação via *web*. “O voto *online* nasceu para abranger um novo público: cidadãos sem disponibilidade para ir às plenárias, mas que queriam contribuir com o processo de desenvolvimento da cidade.” (CONTAGEM, 2012, p. 20). Para participar da consulta pela internet, o cidadão tinha de acessar o site da prefeitura, digitar o número do título de eleitor e votar em uma das três obras pré-selecionadas.

Mas é em Canoas que os limites do OP parecem estar mais claros. As ponderações feitas pelo prefeito Jairo Jorge da Silva têm um caráter mais abrangente e colocam em cena novos fenômenos: a cultura colaborativa e a cultura da participação expressada pela onda de protestos de junho de 2013. “O OP é importante, mas por isso só não basta. Não é suficiente.

⁶⁴ Como o tema do planejamento estratégico foi abordado na primeira seção, aqui interessa evidenciar sua relação com a participação da população.

As pessoas querem participar não só na decisão das obras, querem participar no dia a dia, querem ter instrumentos para construir políticas de forma colaborativa, querem também apontar problemas e ter respostas, querem construir o futuro”, constata o prefeito. Em resposta a esse cenário, a prefeitura de Canoas abriu cinco “janelas” de participação integradas em um Sistema de Participação Popular e Cidadã. Nos cálculos da prefeitura, mais de 140 mil usuários tiveram alguma forma de interação com o poder público por meio dessas cinco janelas.

Quadro 11 - O Sistema de Participação Popular e Cidadã de Canoas

Janelas	Ferramentas
Demandas coletivas	Orçamento Participativo, Plenárias de Serviços Públicos, Polígonos Empresariais e Bairro Melhor
Demandas individuais	Prefeitura na Rua, Prefeito na Estação do Metrô e audiências públicas
Concertação	Casa dos Conselhos e Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.
Elaboração estratégica	Congresso da Cidade, PPA Participativo e planos setoriais
Cultura colaborativa	Ágora Virtual

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em Silva.

Silva afirma que as manifestações de junho de 2013 demonstraram “o nascimento de uma nova cidadania, o somatório de milhares de vontades e inteligências que se multiplicam, interagem e compartilham em rede”. E o poder público tem de estar preparado para essa realidade, sendo capaz de “multiplicar os canais de participação para dar voz às críticas, às reivindicações e às ideias para melhorar os serviços públicos”. “Temos de estar conectados com o cidadão. O cidadão tem de estar em primeiro lugar, temos de fazer uma administração que escute efetivamente o que o cidadão fala. Muitas administrações ouvem, mas não necessariamente escutam”, detalha o prefeito.

Ainda que esteja em momento de transição, o OP mantém características que estendem seus efeitos na relação da sociedade com o Estado. A ampliação da esfera decisória em relação ao destino dos recursos do orçamento implica em um reequilíbrio de forças e de poder na democracia representativa. “O processo participativo acaba contrariando a ação do vereador de apadrinhar a comunidade A em detrimento da B, que pode ter uma reivindicação mais premente”, diz Marinho. (TEORIA e DEBATE, 2012).

O Orçamento Participativo também representa o aumento do controle social sobre a máquina pública. Em São Carlos, delegados do OP ganharam assentos em conselhos municipais, que passaram a ter maior influência em processos administrativos. Ex-secretário

de Planejamento e Gestão, Rosoé Donato lembra que, até a chegada do PT à prefeitura, “o poder de decisão para aprovar um loteamento era de duas ou três pessoas” e havia suspeitas de pagamento de propina: os responsáveis pela aprovação dos empreendimentos ganhavam terrenos posteriormente. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) investigou o caso, mas “não chegou a lugar nenhum”.

Era muito comum o cara fazer o loteamento, mas não fazer o asfalto. Ou fazer o asfalto e não fazer as galerias pluviais. Dizem que parte do dinheiro economizado iria para os terrenos das pessoas que aprovavam os projetos. A questão para se frear a corrupção é assim: quando o custo da corrupção fica muito elevado, ou seja, é preciso dividir o dinheiro com muita gente, se torna inviável. Então, para aprovar um projeto habitacional, começou a passar pelos conselhos municipais da Habitação e de Desenvolvimento Ambiental. Ficou inviável distribuir terrenos a mais de 70 pessoas ligadas à decisão. Era preferível fazer as coisas de forma correta. Você muda a visão do empresário quando muda o processo decisório. Nossa visão sobre os conselhos e o sistema democrático de gestão era bem isso: como inviabilizar a corrupção. A participação popular é aliada contra a corrupção. (DONATO).

Único dos cinco municípios a não realizar o OP, Niterói não deixa de dar atenção à participação, ainda que não na dimensão registrada em outros municípios. Como São Bernardo do Campo, o município fluminense conectou a participação popular à elaboração do planejamento estratégico – embora tenha escolhido outro instrumento para formular o plano. Enquanto a cidade paulista adotou o PPA Participativo, Niterói preferiu uma metodologia desenvolvida por consultoria de gestão empresarial, a Macroplan. A experiência de Niterói, porém, difere da de Contagem, na qual a participação (por meio do OP) e o planejamento estratégico foram desenvolvidos paralelamente, sem conexão. No município fluminense, a concepção do planejamento foi precedida de uma consulta aos moradores da cidade.

O processo começou de forma restrita. Uma equipe da Macroplan entrevistou 40 pessoas da cidade consideradas formadores de opinião, entre elas líderes comunitários, juristas, esportistas, empresários, jornalistas e urbanistas, para fazer um retrato da percepção do grupo a respeito da cidade. Na fase seguinte, o município lançou uma consulta pela internet para ampliar a definição desse retrato. “Niterói não tem 500 mil habitantes e 5,7 mil pessoas responderam à pesquisa na internet apontando quais eram as principais deficiências da cidade, os maiores problemas, o que se esperava deste governo e como se imaginava a cidade daqui a 20 anos”, ressalta Patrícia Audi, ex-secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle.

Apesar de considerar a participação virtual expressiva, a prefeitura avaliou que as classes menos favorecidas, com maior dificuldade de acesso à internet, haviam ficado sub-representadas no levantamento. Por isso, em junho de 2014, o município organizou um

congresso batizado de Niterói que Queremos e conseguiu reunir cerca de 1 mil pessoas no ginásio Caio Martins. Divididos em grupos referentes a seis regiões, os moradores discutiram os principais problemas da cidade. “Para completar, de forma lúdica, promovemos um concurso de desenho, de redação ilustrada, para crianças, para saber qual a Niterói do amanhã. Deu muita humanidade ao projeto”, lembra Audi. Foi a partir dessas consultas que o planejamento estratégico começou a ser elaborado.

O impacto que as novas tecnologias produzem na participação popular igualmente ocorre nas outras políticas avaliadas nesta seção. A *web* tornou a transparência no serviço público um elemento-chave na relação com os cidadãos. Todos os entrevistados relataram ter ampliado o acesso a informações públicas por meio dos portais das prefeituras. Diário Oficial, relatórios exigidos pela LRF, convênios, licitações, contratos, folha de pagamento e gastos com diárias ganharam versões eletrônicas. “São Carlos foi um dos primeiros municípios a criar o portal da transparência. Nem os vereadores sabiam usar direito. Eles vinham no meu gabinete com dúvidas, e eu fazia questão de mostrar no site onde encontrar as informações, até para eles entenderem e não ocuparem nosso tempo”, relembra Donato.

Esse movimento conjunto dos municípios não pode ser visto de forma isolada e faz parte de um novo contexto de constrangimentos legais que forçou adaptações no poder público. A Lei da Transparência (Lei complementar nº 131/2009) definiu a divulgação, em tempo real, de dados sobre a execução orçamentária e financeira de órgãos públicos. E a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) determinou que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, exigiu a divulgação de dados de interesse público, independentemente de solicitações, e estabeleceu canais para o cidadão solicitar qualquer informação pública.

Por isso, são mais expressivas as iniciativas não diretamente vinculadas às exigências da legislação. Algumas parecem singelas, mas significam uma mudança de postura pública, principalmente em relação ao clientelismo. Em São Carlos, a publicação, na internet, de uma lista de espera única por vagas em todas as unidades da educação infantil representou, além do redimensionamento da rede, o fim de uma rotina de favorecimentos baseada exatamente na desorganização do sistema. Antes da alteração, havia listas parciais que ficavam nas mãos dos diretores de cada escola – todos integrantes do quadro, mas ocupando uma FG por indicação da prefeitura ou de vereadores.

E na hora que uma mãe precisava da vaga, ela ia direto na diretora e negociava para que a criança passasse na frente das outras. O que nós fizemos? Criamos uma lista na internet em que publicamos a fila de espera de todas as crianças, por ordem, para

todas as unidades escolares. Isso impediu que alguém furasse a fila. Quando o vereador chegava e pedia uma vaga, a resposta era: está na internet, como faço para cortar a fila? Todo mundo vai ver. Com isso, acabou o clientelismo na questão da vaga escolar. Mas os políticos tradicionais me questionavam: ‘Como vou arrumar voto? Se eu não tiver condições de arrumar uma vaga para uma criança em uma creche e conquistar essa família, como vou ganhar meu voto?’ (DONATO).

O ex-secretário de Planejamento e Gestão se movia por uma lógica própria, elaborada a partir da vivência nos corredores da prefeitura, nas repartições públicas e em uma esfera imaterial, batizada por ele de “política tradicional”. Pelo raciocínio de Donato, toda vez que o poder público gera dificuldades, gera corrupção e clientelismo. “Então, o que eu tentava fazer o tempo todo? Fazer com que qualquer tipo de programa e situação fosse resolvida sem a necessidade de um político”, explica ele. Ex-prefeita de Contagem, Marília Campos apresenta um argumento semelhante ao relacionar o clientelismo e o fisiologismo a uma concepção que enxerga os serviços públicos como moeda de troca e não direitos a serem assegurados a todos. “Se você institucionaliza o direito, universaliza o acesso e cria espaços para que o cidadão demande e fiscalize, a cadeia dos atravessadores deixa de cumprir um papel funcional e se desfaz. Ela perde o sentido”, explica.

Em Canoas, a exposição na internet mudou a forma de realização das licitações para compras de bens e contratação de serviços. Na sala de licitações, três câmeras transmitem ao vivo as reuniões em que representantes de empresas apresentam suas propostas à comissão municipal. As sessões também são gravadas em áudio e vídeo e ficam arquivadas. O monitoramento foi inaugurado em 2009, inicialmente com transmissão ao vivo para um saguão da prefeitura contíguo à sala de licitações. A ideia era romper com a “antiga rotina de licitações feitas em salas fechadas, com poucas pessoas acompanhando o processo.” (CANOAS, 2009). Para o prefeito Jairo Jorge da Silva, “a transparência é essencial porque, quanto mais pessoas estiverem fiscalizando, mais chances temos de evitar corrupção ou qualquer prática inadequada. Essa transparência é o que ajuda a administração a agir corretamente.”

Por fim, resta explorar a repercussão das novas tecnologias informacionais no desenvolvimento de ferramentas para atendimento e para o bem-estar do cidadão. A primeira característica inovadora desse cenário é a criação de uma cultura colaborativa. Como diz Silva, as pessoas “querem participar no dia a dia, querem ter instrumentos para construir políticas de forma colaborativa, querem também apontar problemas e ter respostas”. Aproveitando esse cenário, as prefeituras estão apostando em ferramentas digitais de mão

dupla: ao mesmo tempo em que incentivam a cooperação das pessoas para identificar problemas na cidade, utilizam essas informações para pautar suas ações.

Canoas está entre as cidades pioneiras nessas experiências. Em 2011, a prefeitura lançou a *Ágora Virtual*, pela qual os cidadãos participam de bate-papos e fóruns de discussão com o prefeito, secretários municipais e seus representantes. Em 2014, a iniciativa ganhou o reforço da *Ágora em Rede*, pensada para ampliar a participação popular *online*. Trata-se de uma plataforma colaborativa que permite a troca de informações em tempo real entre usuários e órgãos públicos responsáveis pela conservação da cidade (2011, 2014a e 2014b). “A *Ágora em Rede* é uma ferramenta de compartilhamento. Nela, criamos a Central do Cidadão que permite a qualquer pessoa encaminhar suas reclamações e reivindicações, que são repassadas aos órgãos competentes”, diz Silva.

Desde 2014, Niterói utiliza um aplicativo de telefone celular para receber demandas e sugestões dos moradores da cidade. O *Colab.re* é “uma rede social para a cidadania que faz a ponte entre o cidadão e o poder público⁶⁵”. Uma vez instalada no smartphone, a ferramenta pode ser utilizada pelo usuário para comunicar, instantaneamente, contratemplos cotidianos, como lâmpadas queimadas, buracos nas ruas, infrações no trânsito ou acúmulo de lixo.

A companhia municipal de trânsito passou a efetuar operações de fiscalização de estacionamento irregular no centro da cidade com base nas indicações dos usuários do aplicativo. E a equipe responsável pela conservação de serviços urbanos desmancha fiações irregulares com base na mesma fonte de informações. Para a central de monitoramento do aplicativo na prefeitura, o próprio *Colab.re* produz estatísticas e georreferenciamento das manifestações dos usuários, montando um mapa das ocorrências na cidade. Antes dessa ferramenta, a administração de Niterói já usava Facebook, Instagram e Twitter (2014c, 2014d e 2015). “Estamos conduzindo a estratégia da escuta e do diálogo, aproveitando as ferramentas disponíveis hoje, como as redes sócias”, afirma o prefeito Rodrigo Neves.

Em São Carlos, a tecnologia permitiu a criação, em 2012, de um aplicativo de celular que, por meio do geoposicionamento, monitora as linhas do transporte coletivo. Desenvolvido por uma empresa privada (Grupo Criar) a pedido da prefeitura, o *Busalert* foi inicialmente desenhado para auxiliar deficientes visuais e físicos. “Esse sistema deu autonomia ao deficiente visual no deslocamento de ônibus pela cidade”, diz o ex-prefeito Oswaldo Duarte. Aos poucos, passou a ser usado pelo restante da população. A ferramenta informa, gratuitamente, ao usuário, a distância, o total de paradas no trajeto e o tempo estimado de

⁶⁵ Descrição do site do aplicativo. Ver em: <http://www.colab.re>. A ferramenta, lançada em 2013, foi desenvolvida por cinco jovens de Pernambuco, sócios da empresa.

chegada do ônibus esperado pela pessoa. Dentro do coletivo, um terminal avisa ao motorista que há um deficiente visual ou físico aguardando o veículo em determinado ponto. (SÃO CARLOS, 2012). Em 2014, Canoas lançou um programa semelhante, o CanoasMobi. “É um sistema que informa em quantos minutos o ônibus da linha respectiva irá passar na parada onde está o cidadão. Neste *software*, também há a possibilidade de o usuário encaminhar reclamações”, diz Silva.

O avanço tecnológico também serviu para tornar mais ágeis e práticos serviços existentes desde a época das prefeituras analógicas. Em São Bernardo do Campo, a Rede Fácil permite a realização de 20 serviços *online*, como certidão negativa de débito. A plataforma é uma extensão virtual das três unidades físicas da Rede Fácil, centrais de atendimento nas quais são oferecidos 927 serviços aos cidadãos, como parcelamentos de débitos, pedido de poda de árvore, abertura de processos, mudança de nome de cadastro fiscal e segunda via de tributos. Secretário de Administração e Modernização Administrativa, José Augusto Guarnieri Pereira diz que a meta é expandir o atendimento virtual e não o físico.

O objetivo do prefeito é fazer com que o cidadão não precise se locomover para se relacionar com a prefeitura. Se dentro de casa ou por meio do celular a pessoa conseguir ter a interface com a prefeitura e realizar o serviço, isso tem impacto na mobilidade, na sustentabilidade. Para isso, a gente tem uma malha de 380 quilômetros de rede de fibra ótica no município. Nessa rede, além de todos os nossos serviços, temos toda a parte de segurança urbana, monitoramento da cidade, alarmes, atenção de riscos da Defesa Civil. (PEREIRA).

Em São Carlos, a política de reunir os serviços em um mesmo local foi batizada de Sistema Integrado Municipal (SIM). Pela plataforma digital, 80 tipos de atendimento podiam ser encaminhados. Para cobrir a população pobre, uma van equipada com computadores percorria bairros da cidade. “Antes, o cidadão tinha de tratar dentro de cada secretaria de um determinado problema. Se tinha de aprovar uma planta de casa tinha de ir passando por vários lugares. Se o problema era na Fazenda, tinha de ir lá. Se era na Habitação, tinha de ir. Criamos um sistema em que tudo era tratado em um lugar só”, ressalta Donato.

4.4.2 Considerações parciais

Em um fecho desta seção, é inegável reconhecer que a tradição do Orçamento Participativo legitima as prefeituras estudadas a terem a participação como elemento central da administração, as coloca um passo à frente nesse processo e, de alguma forma, serve de vacina contra eventual acusação de autoritarismo ou tecnocracia. E não se trata apenas de

herança simbólica: Oliveira levou para o PPA Participativo de São Bernardo do Campo toda a experiência de quem havia implantado o OP em Santo André, na gestão de Celso Daniel.

O dilema dos petistas é que o formato do OP daquela época, quase duas décadas atrás, é um modelo datado. Longas assembleias repetidas em um ciclo decisório que demora meses parecem distantes da instantaneidade do mundo virtual. Além disso, há a força da nova cultura colaborativa, que se consolida e se efetiva em aplicativos de celular, um fenômeno fruto do avanço tecnológico, principalmente das redes sociais. Canoas parece ter despertado para essa realidade com maior preocupação. As iniciativas de participação digital implantadas no município tentam combinar a atenção aos problemas corriqueiros da cidade com debates mais profundos sobre a sociedade. “Quanto mais a comunidade interfere, decide e toma os rumos, mais a administração estará conectada a esses anseios e conseguirá que suas políticas sejam resolutivas”, afirma Silva.

Outro elemento extraído das entrevistas é a busca da simplificação nas relações entre cidadãos e poder público. Processos administrativos antes marcados pela burocracia excessiva ganharam versões digitais, assim como documentos e informações de interesse público passaram a ser expostos na internet por força de lei. Tudo isso, como ficou demonstrado nos casos das vagas em escolas e das licitações transmitidas ao vivo, igualmente amplia a transparência na máquina pública e a capacidade fiscalizatória da população.

O governo, como previram Osborne e Gaebler no início da década de 1990, está mais aberto ao cidadão e mais disposto a reorganizar suas estruturas em prol dele. A Rede Fácil de São Bernardo do Campo e o SIM de São Carlos são exemplos disso. A concentração de inúmeros serviços fornecidos por diferentes órgãos públicos em apenas um local permite ao cidadão procurar a prefeitura uma só vez para resolver pendências que antes exigiam uma peregrinação em repartições públicas. Na mesma linha de facilitar a vida das pessoas e aumentar o bem-estar na cidade, surgem ferramentas inimagináveis há alguns anos, como o Busalert e o Colab.re.

4.5 EFICIÊNCIA E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO

Dedicada a sete políticas, esta seção pode ser sintetizada em uma ideia simples: usar os recursos (de todos os tipos) disponíveis da forma mais racional possível. Essa lógica, que também é expressada por meio dos princípios da eficiência e da economicidade, representa o esforço de buscar determinado resultado com o menor custo e pode ser aplicada em diferentes

situações de uma organização, público ou privada. De certa forma, todas as sete políticas desta seção estão interligadas por esse fundamento.

Nas experiências de reforma gerencial, é o ajuste fiscal a iniciativa que mais se destaca nesse conjunto de medidas, por causa do impacto que representa. Ajuste fiscal significa aumentar a receita e cortar gastos. As duas ações repercutem na sociedade e, normalmente, seus efeitos são explorados por adversários políticos. Invariavelmente, o governo que aplica o ajuste torna-se alvo de duas críticas: é acusado de reduzir serviços públicos e de arrochar os salários e retirar direitos do funcionalismo.

Nas prefeituras, o esforço pelo equilíbrio das contas não tem o peso que recebe quando realizado nos governos estaduais e na União. Há, pelo menos, duas razões para isso: municípios têm dimensões menores (e, por isso, o impacto do ajuste é menor) e, em geral, têm melhor saúde financeira por conta das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101/2000, a LRF). Essa legislação, criada durante o governo Fernando Henrique, sob oposição do PT, colocou restrições ao gasto desenfreado e acabou enquadrando os municípios ao longo dos anos. Eugenia Bossi Fraga, ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral de Contagem, diz que nenhum prefeito pode contar vantagem em relação ao equilíbrio fiscal, que, na sua opinião, é fruto da LRF. “A lei foi muito boa para os municípios, trouxe muita responsabilidade para o gestor”, afirma ela.

4.5.1 Resumo e resultados

Entre as administrações estudadas, apenas Niterói e Canoas são categóricas em assumir a realização de um ajuste fiscal. As demais confirmam ter reduzido custos e ampliado receitas visando o equilíbrio nas contas, mas não demonstram, nas entrevistas, ter feito dessa política o centro da gestão ou do discurso da administração. De toda a forma, esta tese não tem foco financeiro e não se propõe a analisar relatórios de execução orçamentária e de gestão fiscal, elaborar rankings e determinar quem fez o ajuste mais duro. O que importa aqui é a dimensão conceitual e o propósito das ações: em todas as prefeituras pesquisadas, há preocupação com o equilíbrio fiscal.

O raciocínio vale para as demais políticas: não se busca mensurar de forma precisa, por exemplo, os efeitos da desburocratização. Registra-se a disposição e as intervenções para combater a burocracia. Assim, em relação às outras políticas (TI voltada à gestão; racionalização/redução da máquina; contrato com consultoria de gestão privada; e redução

da burocracia), ficou claro que têm o aval das cinco administrações, com exceção para a diminuição do número de cargos em comissão.

Em Niterói o ajuste fiscal aparece de forma explícita. Em janeiro de 2013, recém empossado prefeito, Rodrigo Neves apresentou um relatório do cenário financeiro do município e declarou:

Herdamos uma situação dramática do ponto de vista da gestão fiscal. Queria ressaltar que a transparência que temos tido nestes primeiros dias de governo será a transparência dos quatro anos da nossa gestão. Temos um compromisso claro de modernizar a gestão, reequilibrar as contas públicas, retirar Niterói do cadastro de inadimplentes. Nosso compromisso é fazer o choque de gestão e o ajuste fiscal para reequilibrar as contas públicas, retomar o crédito e a capacidade de investimento da prefeitura. (NITERÓI, 2013a).

A expressão choque de gestão foi usada mais vezes pelo petista ao longo daquele ano, classificado de ano de austeridade, e servia para retratar o tamanho da crise financeira. Os novos administradores calcularam ter herdado um passivo de quase R\$ 700 milhões da gestão anterior, de Jorge Roberto Silveira (PDT). Do montante, R\$ 433 milhões representavam a dívida consolidada e crescente; R\$ 200 milhões de restos a pagar; e R\$ 40 milhões da folha de pagamento de dezembro. Havia pendências com prestadores de serviços nas áreas de limpeza urbana, educação e saúde, com a Previdência e o FGTS. No caixa, havia apenas R\$ 6 milhões.

O diagnóstico também apontava para o grande comprometimento da receita com despesas, deixando pouco espaço para investimentos próprios. Além disso, havia quatro anos Niterói figurava na lista de inadimplentes do Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC). Com isso, a cidade está impedida de obter transferências voluntárias da União, ou seja, recursos repassados a título de auxílio por meio de convênios. Só recebia os valores de caráter obrigatório, como o dinheiro destinado ao SUS. (NEVES et al., 2015, NITERÓI, 2013a, 2013b e 2013c). Neves afirma que o cenário à época exigia medidas duras:

Fizemos um forte ajuste fiscal no primeiro ano de governo, sem o qual, não tenho dúvida, a administração municipal teria sido inviabilizada. Eu costumava dizer, no começo da gestão – quando a gente tinha uma obra parada no meio da cidade, que era a obra do Mergulhão (*Túnel Ângela Fernandes*), e a emergência pediátrica fechada – que se a gente não adotasse as medidas que adotamos no sentido do ajuste fiscal e da melhoria da gestão pública, não iria deixar apenas a obra parada e a emergência fechada, teria de fechar a própria prefeitura. Porque, além da inadimplência e do isolamento administrativo, tínhamos dívidas de curto, médio e longo prazos superiores aos investimentos de 10 anos da prefeitura. Era uma situação dramática do ponto de vista das contas públicas.

Ainda no início de 2013, a prefeitura conseguiu retirar Niterói do Cauc, a partir de renegociação com o Ministério da Previdência, pagamento de tributos federais e prestação correta de contas à Secretaria do Tesouro Nacional. Ao mesmo tempo, Neves assinou termo de cooperação com o MBC para implantação do programa Modernizando a Gestão Pública, o mesmo usado no governo Aécio Neves (MBC, 2013), e tomou uma série de medidas para reduzir despesas e elevar receitas. Houve contingenciamento de 10% do orçamento e um pente-fino nos contratos. Essa última medida resultou em economia de cerca de R\$ 35 milhões em dois anos e foi implementada a partir da criação de uma comissão de programação financeira e gestão fiscal. Composta pelos secretários de Fazenda, Planejamento e Administração, essa equipe analisa todos os contratos, editais e licitações com valores superiores a R\$ 100 mil e se reúne semanalmente com o prefeito.

Na área de pessoal, a administração deixou de preencher cerca de 1 mil CCs⁶⁶ e fez um cadastramento biométrico dos servidores ativos e inativos que detectou o depósito de salário a pessoas mortas e outros pagamentos irregulares. Outra forma de economizar se deu pela racionalização da máquina. A prefeitura extinguiu 20 órgãos públicos, entre secretarias, autarquias e administrações regionais. Em uma região da cidade, a Oceânica, por exemplo, havia quatro administrações regionais – três foram fechadas. “Existia secretaria de tudo quanto era jeito. Demos uma enxugada boa”, afirma Patrícia Audi, ex-secretária de Planejamento, Modernização da Gestão e Controle.

A extinção de maior impacto foi a da empresa pública que administrava estação rodoviária João Goulart. Como o terminal foi concedido à iniciativa privada em um processo iniciado na gestão anterior, não havia mais sentido em manter a Niterói Terminais Rodoviários. “Essa empresa tinha 150 funcionários a um custo de R\$ 17 milhões ao ano e foi extinta sem qualquer tipo de prejuízo à população. Na verdade, a manutenção e a conservação do terminal melhoraram, e a prefeitura deixou de ter um custeio altíssimo”, diz Neves.

Mas otimização da máquina não significa apenas redução de estruturas. Foram criados o Escritório de Gestão de Projetos de Niterói, destinado à elaboração de propostas para captar recursos estaduais, federais e de organismos internacionais, e o Conselho Gestor de PPPs, constituído por cinco secretarias com a missão de prospectar e buscar oportunidades de negócios. Mesmo que ainda não tenha assinado PPPs no estrito sentido da legislação, Niterói tem parcerias em andamento nas áreas de saneamento, cultura e mobilidade (garagens

⁶⁶ É preciso deixar claro que deixar de prover cargos não significa eliminá-los da máquina pública. Para isso, a redução de CCs deveria ser prevista em lei, o que não ocorreu nas prefeituras estudadas.

subterrâneas). Também é elaborada uma operação urbana consorciada para revitalização do centro da cidade.

Do ponto de vista do aumento da receita, foi necessário antes investir na informatização dos sistemas internos da prefeitura. “O município tinha sido completamente abandonado. Tínhamos 46 sistemas de protocolo, 11 sistemas de execução orçamentária e 13 sistemas de folha de pagamento. Não havia como funcionar”, relata Audi. Para dar eficiência aos processos, a prefeitura contou com um financiamento de R\$ 28 milhões do BNDES, por meio do PMAT, e com uma parceria com o Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio de Janeiro. Sistemas de informação de diversos setores da administração foram desenvolvidos ou reformulados e passaram a ser interligados.

O fato é que houve o ajuste fiscal, o controle rigoroso do gasto público, por um lado, e a melhoria da performance da receita por meio da modernização da Receita e da Fazenda. Implantamos um *software* livre chamado e-cidade, integrando todas as informações orçamentárias de tesouraria e de contabilidade de todos os órgãos da prefeitura. (NEVES).

Questionado sobre o ajuste fiscal, o prefeito diz: “Não tem mágica para viabilizar a administração de uma cidade. É impossível conseguir implementar programas e projetos se a prefeitura está consumida em despesas, principalmente de custeio, muito maiores do que sua arrecadação. Herdamos uma situação dramática em Niterói”.

Ao assumir a prefeitura de Canoas, em 2009, Jairo Jorge da Silva também realizou “uma forte redução de custos, buscando novas formas de fazer serviços públicos”. O esforço resultou em uma diminuição de 35% no custeio da máquina. Desde lá, a prefeitura passou a fazer um controle mensal dos gastos, como as despesas com energia elétrica, telefonia, abastecimento de água, horas extras de servidores e combustível. Para acompanhar o comportamento dos custos e da receita, foi implementada uma ferramenta de *business intelligence* (BI, ou inteligência empresarial) que reúne os dados existentes nos sistemas da prefeitura e os exibe *online*, apoiando a tomada de decisões.

A partir do segundo mandato, iniciado em 2013, Silva deu a largada a um novo processo de redução de custos, batizado de Mais com Menos, que alcançou o enxugamento de 5% do custeio. Se Rodrigo Neves não se constrangeu em usar um slogan vinculado a Aécio Neves, seu correligionário em Canoas também não se importou em usar uma expressão usada no Rio Grande do Sul pelo governo Yeda Crusius (PSDB).

Mais uma medida foi anunciada no início de 2015, o Programa de Economia e Resolutividade, que reúne um conjunto de 20 medidas de revisão e redução de gastos. Entre

as ações, estão cortes em diárias, passagens, horas extras, locação de veículos, impressões, contratos de estágio e compra de materiais permanentes. Um gabinete de metas é responsável por monitorar o esforço de economia. "Queremos economizar R\$ 100 milhões na atividade meio, ou seja, buscando o custeio, buscando economia, mantendo a excelência dos serviços e mantendo as obras ativas", explicou o prefeito no dia do lançamento do programa. (CANOAS, 2015a).

Na outra ponta do ajuste, a receita, a prefeitura de Canoas busca formas de aumentar a arrecadação sem reajustar alíquotas de impostos. Desde 2009, existe a Lei do Gatilho, uma forma de incentivar o recolhimento do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) com redução da carga tributária. "Quando a arrecadação tem aumento real, a alíquota cai. Reduzimos (de 3%) para 2% em quatro anos, uma queda na alíquota e um incremento de quase 100% na arrecadação", afirma Silva.

Houve também mudança na cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), "criando mecanismos de justiça fiscal, ampliando de pouco mais de 20 regiões fiscais na cidade para mais de 80. Procuramos também estabelecer o valor venal mais próximo, efetivamente, do mercado", diz Silva. Com o aumento de contribuintes adimplentes, o faturamento do IPTU subiu de R\$ 9 milhões para R\$ 50 milhões. No geral, a receita do município mais que dobrou desde o início dos governos petistas, passando de R\$ 561 milhões em 2009 para R\$ 1,2 bilhão em 2014. (CANOAS, 2014c).

No primeiro e no segundo mandato também houve reestruturações administrativas. Das 27 secretarias municipais herdadas do prefeito anterior, Marcos Ronchetti (PSDB), ficaram 20. No segundo mandato, houve a união de duas pastas em uma, criando a Secretaria de Projetos Especiais, Captação e Inovação. Apesar da redução dessas estruturas, o número de CCs se manteve estável ao longo dos anos. O prefeito afirma que as vagas foram necessárias em outras unidades criadas, como Controladoria-Geral, Defesa Civil, Instituto Canoas XXI e coordenadorias voltadas à juventude, às mulheres, aos idosos e às pessoas com deficiência.

Silva ressalta que foram estabelecidas regras para o provimento dos CCs. Em cada nível hierárquico, está previsto um mínimo de representantes do quadro estável. Na base da pirâmide, gerentes de equipe, 100% são servidores de carreira, que recebem funções gratificadas (FGs). "Quem lida com o servidor é FG e não CC". Acima, estão os gestores de unidade, entre os quais dois terços vêm de fora e um terço é da casa. Entre os diretores, 15% são de carreira, e, entre os secretários adjuntos, essa exigência é de 20%.

Reorganizei a máquina, e não há CCs que não cumpram a função constitucional de chefia, assessoria ou direção. Temos 400 CCs. Avaliei o currículo de cada pessoa indicada. Não quer dizer que a gente acerte totalmente, mas estou monitorando. Se não tem perfil técnico, será trocado. Trabalho com uma visão: não adianta ser só técnico e não adianta ser só político. O gestor tem de ter competência técnica e sensibilidade política. (SILVA).

Outra unidade criada no município foi o Escritório do Empreendedor, em 2010. Destinado a impulsionar o desenvolvimento econômico e a reduzir a burocracia, o órgão reúne em um só lugar setores de cinco secretarias para atender pessoas interessadas em abrir um negócio na cidade. “O Escritório do Empreendedor resolve em um único lugar todas as demandas para abrir uma empresa na cidade, reduzindo de quatro meses para quatro dias (*os procedimentos necessários*)”, afirma o prefeito.

Ainda na área da desburocratização, no início do governo, houve uma força-tarefa chamada Celeridade com Responsabilidade, que avaliou os fluxos e os processos da máquina pública visando a simplificá-los. “Criei nova força-tarefa que está revisando os processos e deve apontar novas medidas para desburocratização. Com o desenvolvimento da gestão, velhos hábitos retornam, por isso estamos com essa nova iniciativa”, diz Silva, em março de 2015. Uma das medidas para destravar a administração foi a implantação do módulo virtual de processo, um sistema digital que substitui a papelada, melhora o fluxo e dá transparência aos atos. “Antes todos os processos eram físicos, criando inúmeros problemas e dificuldades para a gestão”, comenta Silva. “Implantamos também, dentro do módulo virtual de processos, o encaminhamento de demandas da Prefeitura na Rua, permitindo o controle das demandas, garantindo o prazo de 10 dias para retorno”, completa, referindo-se ao programa semanal que leva integrantes do primeiro escalão aos bairros para ouvir a comunidade.

Na Secretaria da Fazenda, temos a nota fiscal eletrônica desde 2011, com a emissão de 3,5 milhões de notas para 7.114 empresas. Implantamos também o Portal do Desenvolvimento, que deu mais agilidade às secretarias de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Temos também *software* de gestão na Saúde e na Educação para agilizarmos os fluxos. A Guarda Municipal utiliza tablets para encaminhar os registros de ocorrências na cidade. Estamos implantando tablets para os agentes comunitários da saúde para que possam registrar as visitas aos cidadãos e, ao mesmo tempo, ter monitoramento do trabalho pelo GPS. Toda a frota da prefeitura tem GPS, permitindo o controle de itinerários e da quilometragem rodada, que é comparada com o gasto de combustível, feito por meio de cartão eletrônico. (SILVA).

O investimento em tecnologia também resultou em otimização de recursos na saúde. Em 2012, a prefeitura contratou uma empresa privada para montar e gerir o teleatendimento de consultas. Além de oferecer maior conforto aos usuários do SUS, que deixaram de passar

madrugadas em frente aos postos de saúde em fila para marcar horário, o serviço permitiu que o número de consultas diárias subisse de 900 para 2 mil. Ao mesmo tempo, os dados gerados pelo sistema informam à Secretaria de Saúde sobre o fluxo da demanda, as especialidades que precisam de reforço e o comparecimento de médicos e pacientes nas consultas. (CANOAS, 2014d).

Em São Carlos, houve um processo semelhante. Ao chegar ao poder, a equipe do então prefeito Oswaldo Duarte se surpreendeu com o número de consultas não realizadas. Em um país em que a saúde pública é fonte de muitos problemas, era incompreensível que 70% das marcações de oftalmologia, por exemplo, fossem desperdiçadas pela ausência do paciente. Na média de todas as especialidades, de 30% a 40% dos agendamentos não se efetuavam. Rosoé Donato, ex-secretário de Planejamento e Gestão, explica os motivos da distorção:

O que acontecia na saúde era exatamente isso: o cara vai ao primeiro posto de saúde e marca uma consulta para 90 dias. Vai em outro posto e marca para 60 dias, mas continua marcado no primeiro posto e não vai. Ele vai tentando antecipar a consulta até encontrar o atendimento para o dia seguinte e deixa esse rastro. Por isso, havia uma ociosidade de 40%. Sem sistemas de gestão, não tem como olhar isso. O sistema tem de excluir as consultas automaticamente. (DONATO).

A solução encontrada em São Carlos foi a criação de um *call center* de confirmação de consultas. Dias antes do horário agendado, o usuário recebia um telefonema dessa equipe para informar se iria ao encontro do médico. Diante de uma resposta negativa, o próximo paciente da fila era encaixado naquele horário. “A ideia é não perder a consulta, isso custa dinheiro, ocupa o tempo do profissional. Depois da consulta, o *call center* colhia a opinião das pessoas sobre o atendimento”, ressalta Duarte.

Além de aumentar a eficiência do sistema, mensurar a real demanda e reduzir o desperdício, o uso do *call center* também teve um impacto político, uma vez que encerrou com a prática de deixar um percentual das consultas para a indicação política. Mais uma vez, como no demonstrado caso das vagas em escolas de educação infantil, exposto na seção anterior, políticos se aproveitavam de adversidades no setor público para oferecer facilidades e cativar eleitores. “A política tradicional vê tudo (*a modernização da gestão*) isso como formas de perder voto”, diz Donato.

Quando se fazia a agenda do médico com 12 consultas, normalmente colocavam oito ou nove consultas e deixavam uma margem para emergências, alguém que chegasse em cima da hora, e outra parte para a demanda política. É algo tão maluco que, em uma visão pragmática da política, você pode dizer que essa fatia para a demanda política contribui para a governabilidade, para conseguir voto, mas você não tem o mínimo controle se as consultas vão para aliados do governo ou para a

oposição. É clientelismo. O cara que cuida da agenda é o mais importante, pois é ele que define quem vai ter a consulta. (DONATO).

No caso das vagas em escolas também houve melhoria na eficiência e na mensuração precisa da demanda. É possível saber exatamente quantas vagas faltam. “Antes, você tinha de ligar para cada uma das escolas e o diretor dava o número que ele somou. Mas há as mães que passam em cinco creches deixando o nome do filho na fila. Como você faz o filtro? Em um sistema informatizando já existe esse filtro”, relata o ex-secretário. O mesmo processo de otimização foi levado ao almoxarifado da prefeitura. O depósito não tinha qualquer controle sobre produtos como papel, café, açúcar e luvas para operários. As unidades municipais faziam os pedidos e nada ficava registrado de forma clara, nem a quantidade enviada em cada atendimento nem o consumo total de cada órgão.

Como controlar desvios? Não tem como. Foi implementado um sistema em que a pessoa fazia o pedido pela ferramenta e já sabia na hora se havia em estoque, como é feito em qualquer empresa. O almoxarifado da escola também foi informatizado e acabou com algo que existe até hoje no governo do Estado. Como nunca sabe quando o material vem, o diretor pede uma grande quantidade no final do ano ou durante o ano para ir estocando. E como se racionaliza a compra e investe o dinheiro? Você acaba comprando coisas que já existem, só não estão no almoxarifado central. Só conseguimos ver isso claramente como uma ferramenta de gestão. Conseguimos ver claramente o que havia em cada lugar. (DONATO).

Duarte afirma que os novos sistemas de gestão foram implantados com auxílio de empresas especializadas. A modernização também ocorreu na Secretaria da Fazenda. “O orçamento era acompanhado praticamente *online*, e o sistema de compras foi implementado”, diz o ex-prefeito. Em relação à receita, houve a implantação da nota eletrônica e o aprimoramento na fiscalização, além de um programa de refinanciamento dos débitos com o município.

Como nas outras três prefeituras (com exceção de Niterói), São Carlos não reduziu cargos em comissão. De todos os entrevistados, Duarte foi o mais claro em relação a essa política. Diante das amarras que cercam a gestão de pessoal no serviço público, o ex-prefeito afirma ter identificado nos CCs maior comprometimento.

O CC trabalha mais do que o servidor de carreira. Isso não é uma opinião, é uma constatação. A gente percebe o andamento das coisas. O funcionário chega em tal horário e sai em tal horário. O CC que tem compromisso é o cara que fica até as 22h, que vem no fim de semana, que faz acontecer. Tem compromisso com as coisas. É óbvio que a generalização é complicada, pois vai haver servidor de carreira que trabalha como o CC. Mas, no geral, não é desprezível a atividade de um CC que tem compromisso com a implementação de um programa. Às vezes, o funcionário de carreira não tem esse compromisso por ser um projeto de governo. (DUARTE).

Em Contagem, o corte de CCs também não foi política adotada no mandato de Marília Campos. Ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral, Eugenia Bossi Fraga afirma que “todo prefeito reduz os cargos no início e depois os preenche”. Questionada se os administradores acabam dobrados pela pressão dos aliados interessados em indicar pessoas para as vagas, Fraga nega a existência dessa influência; “Na verdade, não é pressão, não. Na verdade, há um limite legal (*de cargos*) que a Câmara aprova. Então, às vezes *aumenta* (*o provimento*), às vezes *diminui*”, diz ela. Na avaliação da ex-secretária, a crítica contra os CCs é um “bom discurso de oposição, mas não é isso que altera o resultado da gestão. Do ponto de vista da administração, isso não é relevante”.

Mais relevante, na avaliação de Fraga, são os dados da administração. A ex-secretária lembra que, no início do mandato, encontraram uma prefeitura sufocada por dívidas. Os débitos à época representavam 125% da receita líquida do município. Ao final do mandato, esse índice havia caído para cerca de 40%. A ex-prefeita Marília Campos também destaca o crescimento da receita conquistado a partir da implantação de políticas de modernização. Com a implantação de serviços *online*, Contagem passou a ter nota fiscal eletrônica e declaração eletrônica de ISSQN. Em oito anos de governo, a receita corrente líquida do município teve crescimento de 161%, passando de R\$ 393 milhões, em 2004, para R\$ 1 bilhão, em 2012. “Nesse mesmo período a inflação foi de 50%, significando um ganho real de 74%”, diz Campos. A petista diz que o maior problema encontrado na prefeitura foi o “atraso cultural e tecnológico” e que a contratação de consultorias privadas foi fundamental por significar um “olhar externo especializado”.

Quando cheguei, praticamente não existiam processos informatizados. A cultura era fortemente analógica, no interior de uma máquina administrativa sucateada. Tivemos que rever isso a partir do zero e, evidentemente, apenas começamos essa migração cultural. Mas, com o que fizemos foi possível rever e simplificar diversos procedimentos. (CAMPOS).

A queixa da ex-prefeita de Contagem se repete em São Bernardo do Campo. “Quando chegamos, não havia nem computador. A prefeitura era um sucatao. Tive de pedir para a equipe trazer computadores de casa. O básico não existia”, lembra Nilza de Oliveira, secretária de Orçamento e Planejamento Participativo. Mesmo a reforma administrativa desenhada pelo prefeito Luiz Marinho enfrentou barreiras. A Câmara de Vereadores demonstrou resistências, e as mudanças tiveram de ser feitas aos poucos, ao longo de um ano.

Questionado sobre processos de racionalização da máquina, Marinho diz que ainda estão em andamento: “É difícil trocar o pneu com carro andando. Tivemos de inserir as

plataformas tecnológicas. Era tudo feito no papel, desde o livro de registro de pessoal. Tudo era muito atrasado. Ficamos atrasados no tempo, uma década, duas décadas. Tivemos de correr nos procedimentos, fazer tudo na área tecnológica”. Quem descreve o que vem sendo implementado é José Augusto Guarnieri Pereira, secretário de Administração e Modernização Administrativa:

Foi feito o redesenho de todos os processos, e a utilização da TI é absurda. A infovia funciona como um anel de circulação de informações. O departamento de tecnologia foi totalmente reestruturado. A infraestrutura necessária para a modernização administrativa, para que o município acompanhe o que vem acontecendo, e as necessidades da parte tecnológica, a prefeitura tem suprido de forma muito eficiente. Está se estruturando uma área muito forte em TI para que possamos suportar as mudanças tecnológicas, os avanços e, principalmente, os novos sistemas que precisamos abarcar para fazer um gerenciamento efetivo e com excelência. (PEREIRA).

Ao contrário dos prefeitos de Niterói e Canoas, Marinho não dá o mesmo peso ao ajuste fiscal. Avalia ser uma política necessária e obrigatória. “A LRF obriga Estados e municípios a andarem na linha para não perderem a capacidade de investimento”, diz. O prefeito afirma que São Bernardo do Campo tem capacidade de investimento preservada e planeja entregar a cidade, em 2016, nas mesmas condições. “O equilíbrio fiscal é um item importante mesmo que o governante não queira. Senão, ele vai ficar inelegível, há um monte de consequências. É evidente que não devemos olhar apenas por essa ótica, mas pela ótica da saúde financeira do ente que você governa”, diz o petista.

Em relação à redução de custos, São Bernardo do Campo realizou o aprimoramento do sistema de gestão contábil para integrar os sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial, econômico e fiscal e montou, em 2014, um sistema de gestão de compras eletrônicas. Cerca de 90% dos pregões hoje são eletrônicos, considerados mais rápidos, transparentes e econômicos. A prefeitura calcula que o sistema tenha gerado economia de R\$ 129 milhões. Para racionalizar a máquina, houve revisão de processos de trabalho em áreas como educação, almoxarifado, finanças e planejamento urbano, visando à simplificação, à otimização de recursos e à desburocratização.

Como Duarte, Marinho faz uma defesa do emprego de CCs na administração pública:

Há profissionais muito comprometidos, mas há profissionais de carreira que não estão nem aí. O que facilita em relação aos CCs é que, se o cidadão não funcionar, você manda embora e coloca outro. Quanta gente você coloca lá com expectativa. Seleciona pelo currículo, pelo que estudou, mas aí coloca lá para executar uma tarefa e ele não consegue. Se for CC, você tira. Se for de carreira e não vai bem... Ou você tem um plano de carreira com avaliação de desempenho que incentive a

produtividade ou então vai ter remuneração no ritmo que ele trabalha. Tem gente que trabalha no ritmo da tartaruga e quer ser remunerado no ritmo do coelho. Isso não combina, é preciso ter um equilíbrio. CC você demite em uma semana, coloca no Diário Oficial, e servidor de carreira, não. (MARINHO).

4.5.2 Considerações parciais

Normalmente, líderes petistas não fazem da situação das finanças públicas o centro de sua plataforma, seja na campanha eleitoral, seja no poder. Ajuste fiscal, ao menos até recentemente, era política de governo tucano⁶⁷ e também respondia pelo slogan de choque de gestão. Nesta pesquisa, de certa forma, essa lógica se mantém. Apenas Niterói assume o ajuste fiscal como medida central de governo, servindo até para construir a narrativa do mandato, iniciado há pouco mais de dois anos.

O prefeito Rodrigo Neves descreve com detalhamento as medidas de redução das despesas e de aumento da receita, e no site da prefeitura há muitos releases da assessoria de comunicação que remetem ao esforço administrativo para equilibrar as contas. As referências ao choque de gestão são diversas. Indagado sobre o uso do slogan tucano, Neves responde com bom humor e explica que, no caso de Niterói, a expressão foi necessária: “Herdamos uma situação caótica e dramática e de completa desorganização da administração pública. Realmente, não é a expressão mais adequada para a nossa visão de modernização e de melhoria da qualidade da gestão pública, mas a aplicamos por causa do caos”.

O prefeito de Canoas, Jairo Jorge da Silva, igualmente dá destaque para o ajuste nas contas, mas não chega a repetir o mote de Aécio. Em compensação, adotou uma variação local do bordão, “o fazer mais com menos”, popularizada no Rio Grande do Sul pelo governo Yeda Crusius (PSDB). Os demais prefeitos e secretários foram mais cautelosos nas palavras, mas demonstraram preocupação com o equilíbrio nas contas. Marinho e Fraga ressaltaram o peso das sanções da LRF sobre as administrações municipais, fator que certamente contribuiu para que o ajuste possa ser aplicado e justificado como “exigência legal” e não como medida voluntária e de caráter político.

A austeridade se torna mais facilmente defensável quando envolve um caso flagrante de privilégio ou esbanjamento. O prefeito de São Bernardo do Campo fez questão de ressaltar que terminou “com um negócio que havia no gabinete”. “Todos tinham verba de representação, era uma farra. Acabei com isso. Evidentemente, eu me sacrifiquei. Saio para

⁶⁷ No início de 2015, largada do segundo mandato, a presidente Dilma Rousseff lançou um pacote de ajuste fiscal que, neste momento, ainda está em negociação no Congresso. As medidas afetam benefícios previdenciários e trabalhistas e são criticadas por siglas à esquerda do PT, como PSOL, e à direita, como PSDB.

almoçar com um convidado, tenho de pagar do meu bolso. Mas é melhor isso do que o que existia antes. Era desperdício de dinheiro público”, afirma.

Não é por acaso que o choque entre o gerencialismo e a tradição patrimonialista e clientelista brasileira apareça tão claramente nesta seção e na anterior. Duas medidas tomadas em São Carlos e descritas por Donato apontam para as mazelas da “política tradicional”, expressão escolhida pelo ex-secretário para descrever o uso eleitoral de serviços públicos por vereadores. Ao modernizar os sistemas de marcação das consultas médicas e de distribuição de vagas nas escolas, o governo Duarte expôs as brechas que a burocracia tradicional oferece à “privatização” do Estado pela classe política. Foi por meio de técnicas gerenciais que o município conseguiu dar eficiência, equidade e transparência aos dois serviços.

4.6 A VISÃO DOS PREFEITOS SOBRE A APG

Duas medidas separam declarações de Jairo Jorge da Silva e de Rodrigo Neves para esta tese. Em distância, são os 1,1 mil quilômetros entre Canoas de Niterói. No tempo, há um ano e meio de intervalo entre a primeira conversa do pesquisador com o prefeito da cidade sul-riograndense, em setembro de 2013, e a entrevista com o prefeito do município fluminense, em março de 2015. Diante de questionamentos sobre suas gestões, ambos utilizaram uma mesma frase célebre para sustentar as políticas estranhas ao petismo tradicional: “Não importa se o gato é branco ou preto; desde que cace os ratos, é um bom gato.”

A sentença foi cunhada em 1962 por Deng Xiaoping (1904-1997), secretário-geral do Partido Comunista Chinês, em defesa de reformas econômicas pró-capitalistas no país que se tornaria uma das maiores potências do mundo. Meio século depois, a máxima do líder comunista serviu para sustentar a adesão dos petistas à agenda da APG. O pragmatismo sinalizado por Silva e Neves não é desprovido de fundamentação política. Ambos embasam suas escolhas em um discurso articulado e dotado de sentido, ainda que não represente a constituição de um movimento organizado dentro do PT.

4.6.1 Resumo e resultados

Entre as administrações estudadas, Canoas e Niterói indicam maior engajamento aos princípios da APG, ao ponto de realizarem uma autocrítica ao discurso petista tradicional, defenderem o ideal gerencialista e lançarem uma plataforma de integração dessa agenda às gestões do partido. Nada disso significa abrandar a polarização com o PSDB. Há uma clara

intenção em demonstrar que o partido adversário usa o gerencialismo baseado em outras motivações que não as mesmas do PT. Esse tensionamento fica ainda mais realçado nas demais prefeituras analisadas. Em Contagem, São Bernardo do Campo e São Carlos, os petistas utilizaram as mesmas políticas implementadas em Canoas e Niterói, como fica demonstrado no quadro-resumo a seguir, mas têm mais dificuldades de justificá-las do ponto de vista político.

Quadro 12 - Síntese das políticas adotadas ou não pelas prefeituras

Políticas	Canoas	Contagem	Niterói	São Bernardo	São Carlos
Duplo planejamento	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Divisão planejamento e execução	Sim	Não	Não	Não	Não
Programas estruturantes	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Gestão por metas e indicadores	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Avaliação de desempenho	Sim	Sim	Em projeto	Em projeto	Sim
Reestruturação de carreiras	Sim	Sim	Em projeto	Sim	Sim
Remuneração variável	Sim	Não	Em projeto	Em projeto	Não
Acordo de resultados	Sim	Sim	Em projeto	Não	Não
Parcerias Público-privadas	Não	Não	Não	Sim	Sim
Parcerias com Oscips e OS	Sim	Não	Sim	Sim	Sim
Ferramentas de participação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ferramentas de transparência	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TI voltada ao cidadão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
TI voltada à gestão	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Racionalização da máquina	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Contrato com consultoria	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução de custos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Ampliação da receita	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução da burocracia	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Redução do número de CCs	Não	Não	Sim	Não	Não

Fonte: Elaborado pelo autor.

A teoria chinesa do gato surge na conversa no momento em que Jairo Jorge da Silva explica que o administrador público não deve ter preconceitos. “Deng Xiaoping tem aquela célebre frase sobre a cor do gato. Temos de ter pragmatismo, um sentido prático, mas não pode ser desprovido de um projeto ideológico, de um sentido estratégico, o que é o grande problema do pragmatismo”, diz o prefeito de Canoas. O petista ressalta que há uma “missão”, um projeto a ser preservado. “Não podemos perder o projeto, senão fica tudo igual. Não podemos perder o sentido estratégico, mas não podemos ter preconceito”, completa.

Em poucas frases, Silva passa de Xiaoping para Osborne e Gaebler, autores de um dos livros clássicos do gerencialismo. Nas palavras do prefeito, “são dois grandes pensadores da reinvenção do governo que gerou um caldo de cultura para a reforma do Estado e

modernização no Brasil”. “Osborne e Gaebler dizem algo muito interessante: a disputa não é ser mais ou menos governo, é ser melhor governo. Acho que esse desejo da sociedade é legítimo, as pessoas querem um governo melhor, que seja mais eficiente, eficaz e efetivo”, acrescenta o petista, que se sente parte de uma mudança geracional dentro do PT. Diante das demandas populares, essa nova geração de líderes está buscando inovar e buscar alternativas para os problemas cotidianos da gestão. “O ideário petista dos anos 1970 precisa ser renovado, é necessário construir uma nova agenda política, que esteja sintonizada com temas e atitudes que não faziam parte da ação política no início dos anos 1990”, afirma.

Confrontado pela divergência entre o “caldo de cultura” e a posição do PT à época da reforma proposta por Bresser-Pereira, Silva reconhece que houve “incompreensões”, mas ressalta que não se pode deixar de analisar o contexto histórico do período. O petista lembra que a agenda da APG foi lançada em um momento de hegemonia do neoliberalismo, com o Consenso de Washington ditando a ideia de um Estado mínimo.

Se (*a reforma*) tivesse sido concebida hoje, talvez tivesse sido recebida de outra forma. Tem outro aspecto: nós nunca tínhamos governado o Brasil. Quando governamos, amadurecemos com essa experiência de administrar uma nação complexa como o Brasil, um país democrático. É fácil governar um país de forma autoritária, onde se impõe um projeto. Difícil é governar na democracia. (SILVA).

Apesar das ponderações, Silva não deixa de criticar aspectos da reforma do governo Fernando Henrique. As privatizações, sustentadas teoricamente pelo modelo institucional de Estado desenhado por Bresser-Pereira, são o alvo, embora ele faça uma ressalva: “Não é que eu seja contra as privatizações, às vezes são necessárias. O Estado entrou em áreas que não eram sua função. Algumas privatizações eram necessárias e outras, não.” Para o petista, o problema principal é que esse processo foi imposto pela gestão tucana sem diálogo, aumentando as desconfianças. “Houve outros interesses (*em algumas privatizações*), que não são públicos. Não quero fazer juízo, não vou discutir se houve desvios ou não, mas isso não pode ser deixado de lado. Quando não há uma concertação, participação da sociedade, isso se junta com os aspectos negativos”, completa.

Mesmo que a geração anterior petista mantenha uma posição crítica construída “em cima de outro tempo político e não desprovida de suas razões”, não interessa ao prefeito sustentar uma barreira intransponível entre o PT e a APG. Silva afirma que Bresser-Pereira é “uma das grandes cabeças desse país”, mas não basta hoje apenas reproduzir o que o ex-ministro fez na década de 1990: “Em minha opinião, esta é a grande responsabilidade da

minha geração: como avançar na gestão sob um olhar de esquerda. É fácil dizer não, difícil é propor. É fácil dizer que algo é ruim, mas o que vem no lugar?”.

Fomos vitoriosos nesse processo e não podemos esquecer isso. E, por sermos vitoriosos, não podemos ficar apenas na negação. Temos de ser propositivos. Minha geração tem o dever de ser propositiva. Não basta negar. De fato, achamos que um outro mundo é possível, agora temos de dizer que mundo é esse. Não basta dizer que o mundo que o capitalismo financeiro e o neoliberalismo nos ofereceram é insuficiente. Precisamos construir e mostrar esse outro mundo. E isso exige muito mais de nós, da esquerda, do que exigiu no passado. Hoje, o mundo é mais complexo, tem problemas novos que exigem novas soluções. Não basta reproduzirmos a receita de 1917 ou de outras épocas. Não é suficiente mais isso. (SILVA).

A solução passa pela recuperação da tradição inovadora da esquerda. “Não podemos perder isso, seria perder a própria essência da esquerda. Em toda a história, Norberto Bobbio nos mostra isso, o progresso, o evento inovador, veio da esquerda, isso é a marca da esquerda”, afirma. A proposta está relacionada à posição assumida pela esquerda nos anos de hegemonia neoliberal. Nas décadas de 1980 e 1990, esse campo político ficou acuado, em uma postura reativa, disposta a manter direitos. “Mas essa conservação de direitos, que é legítima, não pode nos tirar o aspecto da inovação, da criatividade e da inventividade. Temos de olhar, sim, para onde for, o setor privado, o terceiro setor, em busca de ideias generosas e importantes que nos permitam buscar a eficiência, a eficácia e a efetividade”, diz Silva, ressaltando que a esquerda não pode ser “neoludista”.

A abertura a técnicas e ferramentas desenvolvidas no mundo empresarial só não pode tropeçar em uma confusão de papéis. Enquanto a iniciativa privada persegue a eficiência e a eficácia para fomentar o lucro, o setor público tem de estar preocupado com a efetividade das políticas. De nada serve ao Estado ser eficiente e eficaz se não produzir resultados conectados às demandas da sociedade. “Não basta ter uma contabilidade em que os dados fecham, essa letra fria não resolve. Quero saber se o dinheiro público está sendo bem empregado para melhorar a vida das pessoas”, alerta Silva. Para ilustrar esse raciocínio, ele gosta de repetir uma espécie de mantra: “O setor público tem de ser eficiente, fazer o certo; ser eficaz, fazer o certo, do jeito certo; e ser efetivo, fazer o certo, do jeito certo, para o objetivo certo”. Usando jargões do mercado, o petista ressalta ainda que recai sobre o poder público a responsabilidade de atender um usuário que é, ao mesmo tempo, seu “acionista e cliente”.

Ao mesmo tempo, a nova geração de administradores petistas tem de ser capaz de enxergar um mundo em transformação, que vai mudar radicalmente a política nos próximos anos. De um lado, a onda de manifestações que varreu o planeta nos últimos anos, inclusive

no Brasil, sinaliza para um cidadão que busca participação. “Quem acha que os protestos de 2013 foram um movimento de direita ou de esquerda não entendeu nada. Esquerda e direita participaram como tantos outros, foram atores secundários como outros. O ator principal são pessoas que querem mais e melhor”, analisa. De outro, surge uma nova dimensão laboral, “um mundo sem empregos, um mundo de empreendedores, um mundo em que as pessoas são protagonistas do seu destino e de seu futuro”.

A multidão é feita por sujeitos autônomos e não por uma massa. São sujeitos que interagem, e o sujeito coletivo é a expressão de milhões. A grande crítica para o período totalitário, seja o socialismo real ou o fascismo, era a existência de uma multidão amorfa, conduzida. Hoje, a multidão é uma inteligência coletiva que é o somatório de milhões de inteligências. É um tempo novo, e cabe à esquerda entender o que está em curso e ser criativa. (SILVA).

O poder público tem de ser capaz de captar a opinião dos cidadãos para permitir que as políticas sejam direcionadas a atender a vontade das pessoas. “Os indivíduos estão conectados, têm acesso à informação e emitem e compartilham seus juízos sobre a cidade e a gestão. O grande desafio da atualidade é nos conectarmos com a população e transformar o cidadão de demandante em cogestor”, diz Silva. Se no século passado a tarefa principal era a universalização dos serviços públicos, hoje é preciso personalizá-los. “Para isso, são fundamentais novas ferramentas de gestão. A população quer resultados, e só os alcançamos se investirmos no aprimoramento das ferramentas administrativas”.

Silva, no entanto, é cauteloso ao propor a reformulação do ideário petista que nasceu no final da década de 1970. Ressalta que o PT foi criado de baixo para cima, algo incomum no Brasil, e foi fundamental para impedir a consolidação da ideia de fim da história a partir do fortalecimento do neoliberalismo. “Respeito a tradição e me orgulho das conquistas do PT. Temos de fazer o novo de novo, renovar a partir da tradição”, diz o prefeito. E completa: “Temos de nos recriar sem perder a essência. Não somos um partido da ordem nem podemos nos transformar nisso. Temos de ser o partido da mudança, da transformação, da criatividade, da inovação”.

Como sua contribuição para a nova geração petista, Silva sugere como plataforma uma “gestão focada no cidadão”. Essa proposta reúne a radicalização da democracia e o foco na gestão. Em relação ao primeiro eixo, o prefeito afirma que é dever da esquerda erguer a bandeira da democracia porque os setores conservadores já não defendem esse ideal como no passado. “Ninguém questiona que os produtos estão sendo feitos na China, um país sem

democracia, governado por um regime autoritário. As empresas não questionam isso, fazem seus produtos lá”, alerta.

No segundo eixo, enquadra-se a ideia de reformar e modernizar a máquina administrativa tendo como meta a resolutividade, resultados para a população. Silva diz que é preciso incentivar inovações que possam levar eficiência, resolutividade e economicidade ao serviço público, com ética, transparência e aderência dos cidadãos. “Se nós defendemos o Estado, temos de ser muito mais zelosos com a gestão. É contraditório: alguns setores defendem o Estado mas são ineficientes e negligentes na gestão do Estado. Isso leva à desconstituição do papel do Estado”, argumenta ele.

Houve um choque de participação a partir de 1989, quando o PT assumiu prefeituras, e teve também um choque de gestão a partir de administrações do PSDB. De fato, é algo bem real. Agora, precisamos de uma terceira onda na visão do Estado. Participação sem gestão pode levar ao populismo. E gestão sem participação pode levar à tecnocracia. Ambos caminhos são improdutivos, nos levam a crises. (SILVA).

Na conversa com Rodrigo Neves, a frase de Deng Xiaoping surgiu no momento em que o prefeito de Niterói explicava o contrato com uma OS para administrar o Hospital Municipal Infantil Getúlio Vargas Filho. À época da assinatura da parceria, o petista foi acusado de privatizar a unidade usando uma figura jurídica criada no governo Fernando Henrique. Neves afirma que a solução encontrada para o hospital fez parte de uma estratégia maior para manter a gratuidade, a universalidade e a qualidade de serviços exigidas pelo SUS.

A argumentação do prefeito de Niterói também repete outro pressuposto levantado por Silva, o de que não pode haver preconceito na administração pública. Tratando do uso de técnicas desenvolvidas na iniciativa privada, ele ressalta que “o compromisso da esquerda é com a igualdade de oportunidades e com a garantia de direitos básicos e de cidadania para todos”. Se ferramentas do setor empresarial, adaptadas para a esfera pública, podem auxiliar na concretização desses objetivos, então Neves não vê problemas em implantá-las. “Não deve haver preconceitos para aproveitar essas experiências e instrumentos de gestão para melhorar a performance ao setor público”, afirma.

Na Niterói de Neves, as ações da prefeitura são construídas, no plano teórico, para dar respostas a duas crises da democracia contemporânea, uma de representatividade e outra de desempenho. A primeira tem um pano de fundo político e, no Brasil, agrava-se em uma dimensão macro, com a sucessão de escândalos envolvendo desvios de recursos públicos e financiamento eleitoral. Esse cenário amplia o fosso entre cidadãos e seus representantes

eleitos e provoca a descrença no sistema político. No plano municipal, esse fenômeno se expressa em desconfiança na capacidade de a prefeitura dar soluções aos problemas cotidianos da cidade.

A segunda crise está relacionada à dificuldade do poder público em atender às demandas sociais. “Com o advento das ferramentas de comunicação e de participação, a sociedade demanda cada vez mais e cada vez mais é exigente em relação à execução de projetos do poder público”, diz Neves. Por mais que tente reagir à velocidade da informação e da comunicação, porém, a máquina estatal esbarra em limitações, não apenas fiscais. “A própria democracia criou mecanismos necessários de controle da gestão do Estado extremamente rigorosos e que são necessários”, ressalta o prefeito, citando os órgãos de controle, como Ministério Público e Tribunal de Contas, e legislações restritivas à celeridade das ações, como o regramento ambiental. “Há um descompasso entre a demanda da sociedade e a reduzida capacidade de resposta dos governos. Acredito que essa crise, chamada de crise de desempenho pelo filósofo Norberto Bobbio, é um dos sintomas mais complexos dos problemas da democracia no Brasil”, analisa.

As respostas do petista a esses dois fenômenos estão baseadas em duas estratégias. À crise da demanda social, a saída é ampliar a participação popular. “É preciso ouvir a sociedade sistematicamente e recontratar suas metas e compromissos permanentemente com ela”, diz Neves. Foi por esse motivo que o planejamento estratégico com horizonte em 2033 foi elaborado com participação da comunidade. A visualização de um futuro dimensiona no tempo o esforço a ser realizado para atingir determinado objetivo e oferece ao cidadão a perspectiva de que há etapas a serem superadas em um cenário de escassez de recursos. “É impossível atender todas as demandas no prazo de um mandato. É fundamental ter sentido de urgência, mas, ao mesmo tempo, pactuar e hierarquizar prioridades ouvindo a sociedade”, ressalta ele. A prefeitura de Niterói também investe no contato com a comunidade por meio de redes sociais.

À crise de desempenho, a resposta é modernizar a administração para dotar a prefeitura de instrumentos que permitam dar celeridade ao processamento das demandas populares e resolver os problemas urbanos. “A modernização da gestão está longe de ser uma agenda colocada na pauta pelos neoliberais. É uma agenda inadiável e estratégica para aqueles que têm compromisso com o fortalecimento da democracia no Brasil”, afirma o prefeito.

Gosto e me orgulho de fazer política, mas apenas a política é muito insuficiente para dar conta da administração de uma cidade. É fundamental estruturar instrumentos e ferramentas de gestão que não são um fim em si mesmo, mas que devem ser

aprimorados e desenvolvidos para a boa execução das políticas públicas. Na maioria das administrações que observo, é muito difícil uma boa síntese entre a técnica, a gestão e a política. Acredito que em Niterói estamos buscando construir um caminho no campo progressista para uma boa síntese. (NEVES).

Questionado sobre o discurso petista antirreforma, o prefeito reconhece que “há um longo caminho a ser percorrido pela esquerda no que diz respeito à modernização da gestão pública”. E não se trata de um trajeto sem sinais de urgência, até mesmo para a manutenção do sucesso eleitoral da sigla. O processo de mobilidade social impulsionado pelos governos Lula e Dilma, com a ascensão de milhões de pessoas à classe média, está ampliando o grau de exigência em relação a políticas públicas.

Tem muito a ver com o futuro do PT a nossa capacidade de reinventar a agenda da administração pública em governos progressistas, até mesmo em função do aumento do nível de exigência da população, que foi promovido pelo próprio PT. Esse é um dos desafios e dilemas que temos para o futuro. Tenho 38 anos e faço parte de uma geração de lideranças e quadros e gestores do PT que vai reforçar essa agenda no partido e na sociedade. (NEVES).

As outras administrações estudadas encontram outras formas de explicar a relação com a APG, ainda que todas tenham implementado, com diferentes graus de adesão, instrumentos gerenciais ao longo do mandato. Trata-se de uma evidência da força da polarização entre PT e PSDB. Em Contagem, a ex-prefeita Marília Campos afirma que só há antagonismo entre modernização da gestão e participação popular quando o foco do poder público deixa de ser o cidadão – principalmente aquele que precisa do apoio estatal para recuperar sua dignidade – e passa ser o mercado. Para ela, as agremiações de esquerda “criam e usam ferramentas de gestão adequadas aos seus propósitos inclusivos, desenvolvimentistas e redistributivos”. Por outro lado, “a social-democracia e o neoliberalismo criam e usam ferramentas de gestão adequadas a seus propósitos privatistas e focados no mercado”.

Ex-secretária de Planejamento e Coordenação Geral de Contagem, Eugenia Bossi Fraga reforça os argumentos da ex-chefe. O que separa petistas e tucanos é a ideologia e não técnicas de gestão. Entre os primeiros, a atenção está voltada a políticas públicas universais, e, entre os tucanos, vigora a concepção de um Estado mínimo e regulador.

Qual o problema que vejo a partir da minha experiência em Minas: é você fazer a gestão pela gestão. Eu fui fazer o mestrado na escola de governo de onde saíram os gestores do Estado, o modelo de gestor do PSDB. Vi que, para essas pessoas, a gestão é maior do que a política. Você fica com uma obsessão pelo modelo. É um negócio engraçado. O modelo de gestão é muito maior do que o resultado dele. [...] Eu estudei com esse pessoal, acompanho esse pessoal, eles têm uma obsessão pelo modelo. Estão mais preocupados com a eficiência do modelo. Eu tenho 50 anos e há

muitos anos trabalho no serviço público. Para quem executa políticas, o ideal é ser eficaz e eficiente, mas tem hora que a política exige que você seja eficaz. A forma como você faz, avalia depois. Para quem está na ponta, no município, tem de estar muito focado no resultado. (FRAGA).

Em São Carlos, o ex-prefeito Oswaldo Duarte igualmente levanta o argumento de que o PT coloca a prioridade no atendimento à população, agindo com transparência e abertura ao diálogo. “Não vejo problema em implementar processos modernizantes na administração pública. Aliás, ganhei vários prêmios por aumentar a eficiência na administração associada à transparência e melhorias no atendimento às demandas da sociedade”, afirma Duarte. Mas, perguntado sobre a relação dessas posições na disputa com o PSDB, o ex-prefeito menciona um novo elemento explicativo:

Uma coisa é o posicionamento na hora do debate político. Em determinados momentos, você pode se posicionar contrário à determinada questão, mas isso não significa que, no futuro, não possa rever aquele posicionamento. Isso acontece o tempo todo e em qualquer partido. Há coisas que o PSDB defendia e hoje joga pedra (*risos*). A mesma coisa acontece com o PT. Isso faz parte do processo político. Isso não vai sumir, vai acontecer sempre. O grande mérito do PT é o foco que coloca na administração, coloca o foco na solução dos problemas da sociedade. Prefiro pensar em como melhorar a qualidade de vida das pessoas. (DUARTE).

No berço sindical e político do ex-presidente Lula, São Bernardo do Campo, a polarização entre PT e PSDB encontra seu grau mais elevado entre as administrações pesquisadas. Diante de questionamentos relacionados ao gerencialismo, as declarações do prefeito Luiz Marinho são mais reativas e representam um contraponto às posições externadas por Silva e Neves. Como já visto, Marinho diz ser necessário tomar cuidado com consultorias detentoras de “propostas mágicas”. No embalo da crítica, condena “o mito de que no serviço público não existem bons gestores. Não é verdade, temos bons gestores no serviço público e temos péssimos gestores do mundo privado”. O prefeito também afirma que executivos do setor privado na máquina estatal podem representar “um desastre porque é outra realidade, outra lógica”.

Tem gente do setor privado que quer fazer as coisas do jeito que está acostumado a fazer na sua empresa e esquece que tem Tribunal de Contas e Ministério Público. Tem a Lei n. 8.666 (*Lei das Licitações*) que o privado não precisa seguir. Essa lei é um regramento que carece de inteligência. Muitas vezes, você não consegue contratar pelo melhor preço. Contrata pelo menor, e menor preço não é necessariamente o melhor preço. Estamos cansados de ver empresas que ganham licitação, não conseguem fazer o serviço, você tem de interromper, perde tempo, e depois acaba saindo mais caro. Era melhor contratar pelo melhor preço, um pouco mais caro, mas de empresa que garantisse qualidade, prazo e entrega. Falta coisa para ser ajustada na Lei das Licitações. Mas quem for da iniciativa privada e não observar isso vai quebrar a cara. (MARINHO).

Informado de que o prefeito de Niterói usa a expressão choque de gestão, Marinho afirma que evita esse slogan porque foi apropriado pelo PSDB e resulta em “muita propaganda nisso e pouca efetividade”.

O que Lula fez se não um choque de gestão? O PSDB se apropriou desse slogan. Agora, na gestão do PSDB em São Paulo tem choque do atraso, do marasmo, da lentidão. No debate teórico, eles falam que são bons de gestão e que estão cuidando das pessoas. Veja a crise hídrica em São Paulo e a ausência de planejamento e de execução do planejamento. [...] Há muita propaganda nisso e pouca efetividade. O PT, às vezes, evita alguns chavões, como choque de gestão. Mas estamos fazendo uma grande mudança na gestão pública do país. Lula teve a grande responsabilidade de provocar mudanças significativas em vários segmentos da gestão. O choque de gestão do PSDB na educação foi tirar o ensino técnico do governo e passar para os Estados, e em muitos lugares foi sucateado. Quantas universidades federais Fernando Henrique fez? A do Tocantins, que foi Lula que terminou. Quantas universidades Lula fez? O que é choque de gestão?

4.6.2 Considerações parciais

Em uma leitura apressada das declarações apresentadas até aqui, algumas poderiam ser tomadas como uma espécie de conversão ao PSDB. Essa imprecisão certamente teria mais chances de ocorrer diante de afirmações de Neves ou de Silva. Leituras superficiais podem ser fruto do açodamento, mas também podem significar uma estratégia de quem não quer enxergar para além do maniqueísmo. Os prefeitos de Niterói e Canoas fazem um gesto incomum na política, o de abraçar uma agenda relacionada ao adversário para reelaborá-la em outras bases. Esse engenho discursivo serve, de um lado, para dar uma resposta à dualidade simplista e, de outro, para erguer uma ponte simbólica entre a posição inicial do partido e aquela que agora é desejável alcançar, sem cair na armadilha da contradição.

Isso fica evidente em alguns trechos das entrevistas. “É fundamental estruturar instrumentos e ferramentas de gestão que não tenham fins em si mesmos, mas que devem ser aprimorados e desenvolvidos para a boa execução das políticas públicas”, diz Neves. “O que resultará se tivermos déficit zero nas contas públicas e déficit nos serviços? É claro que temos de buscar o equilíbrio fiscal, mas não podemos perder a dimensão pública da nossa ação”, explica Silva. Em um artigo publicado no jornal Folha de S.Paulo, o prefeito de Canoas expõe o argumento de forma mais expressiva. Ele afirma que a sua proposta de uma gestão focada no cidadão é um contraponto à direita neoliberal: “No choque de gestão, o cidadão é transformado em mero cliente, e a eficiência e a eficácia são um fim em si mesmas, dissociadas da efetividade. O cidadão, porém, não é um simples consumidor.” (SILVA, 2015).

Como demonstrado anteriormente, é neste ponto da reflexão que Silva e Neves se encontram com os outros prefeitos. Ainda que todos tenham implantado políticas relacionadas à APG, as formas de explicar a relação com o gerencialismo variam. Há, no entanto, um esforço comum em demonstrar as razões que tornam o uso dessas ferramentas algo singular em gestões petistas. E não poderia ser diferente. Na construção do embate político em uma democracia, as forças em disputa precisam acentuar diferenças em relação aos adversários e demarcar posições no debate público. O importante aqui é evidenciar que o conteúdo que compõe essa identidade partidária é cambiável. Esses prefeitos petistas absorvem uma agenda associada ao PSDB e a tornam parte de um outro projeto político que não o tucano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao leitor que chegou até aqui, está nítido que o título deste trabalho guarda uma ambiguidade proposital, um jogo interpretativo sustentado em uma crase. Com o sinal gráfico – na versão que está na capa –, esta tese trata de reformas implementadas pela esquerda, mais precisamente pelo PT, em administrações municipais espalhadas em quatro Estados. Buscou-se descobrir como prefeitos petistas enfrentam desafios contemporâneos da gestão de cidades, com um detalhe: usando políticas associadas aos adversários. Sem a crase, esta tese sinaliza uma reforma inversa, para dentro do partido. Buscou-se analisar como essas experiências impactam e reformulam o ideário petista.

Primeiro, é preciso tratar da reforma com crase, uma vez que é o alicerce da outra. O objetivo era verificar a existência de administrações municipais do PT que utilizassem ferramentas de gestão vinculadas à Administração Pública Gerencial, um modelo de reforma relacionado ao PSDB. *A tese apresentada na introdução sustenta que, aos poucos, prefeitos petistas implementam políticas normalmente associadas aos adversários com a finalidade de modernizar e tornar a máquina municipal mais eficiente e de oferecer serviços mais qualificados ao cidadão. Esse fenômeno foi evidenciado pela pesquisa.*

Para verificar a hipótese, foram identificadas prefeituras que, segundo indicações também detalhadas na introdução, poderiam ter o perfil buscado. Cinco administrações (de Canoas, Contagem, Niterói, São Bernardo do Campo e São Carlos) acabaram selecionadas, e prefeitos e secretários municipais foram ouvidos em entrevistas por telefone e por escrito com o objetivo de avaliar a implementação ou não de 20 políticas de gestão relacionadas à APG. A título de organização das informações, essas políticas foram reunidas em torno de cinco princípios que norteiam o gerencialismo: planejamento estratégico; meritocracia; parcerias e contratualização; participação, controle social e cidadania; eficiência e modernização da administração.

Os resultados da pesquisa para cada um dos cinco eixos foram apresentados no capítulo anterior. Conclusões parciais acompanharam cada seção – parciais, mas aprofundadas, em uma tentativa de confrontar versões, relacionar fatos e apresentar reflexões à medida que cada princípio era explorado. Não há razão para repeti-las. Aqui importa olhar o cenário em perspectiva, ainda respeitando a divisão arbitrária dos cinco eixos para não prejudicar a compreensão. Para não cansar o leitor, segue uma síntese dos resultados:

1 – Em relação ao planejamento estratégico, todas as prefeituras utilizaram suas principais ferramentas, incluindo a definição de programas estruturantes e a gestão por metas

e indicadores. Três realizaram esse processo com auxílio de consultorias. Criadas para oferecer serviços de aprimoramento da gestão a empresas privadas, essas consultorias passaram a se especializar também na implantação de ferramentas gerenciais no serviço público, especialmente a partir da reforma da década de 1990. Destaca-se a aplicação, em duas cidades, do método de planejamento baseado na ideia de construir a “melhor cidade de se viver”, um recurso que se repete em diversos municípios brasileiros nos últimos anos e que evidencia uma preocupação com a continuidade administrativa para além do ciclo político. A inclusão de mecanismos de participação popular na elaboração do planejamento aparece em três cidades, com destaque para São Bernardo do Campo, que realiza o PPA Participativo, um modelo que vai além das exigências legais. São iniciativas que buscam democratizar as decisões sobre as prioridades para o futuro e sobre a destinação de recursos e afastar acusações de insulamento tecnocrático. Uma prefeitura demonstrou posição crítica ao planejamento elaborado com apoio de consultorias privadas.

2 – O princípio da meritocracia se mostrou um dos mais controversos pelo impacto produzido no funcionalismo. Sob resistência de servidores, as administrações agiram para ampliar as formas de mensurar resultados e incentivar o aprimoramento profissional. A reestruturação de carreiras foi efetivada em quatro. Há consenso entre os entrevistados de que a promoção por tempo de serviço tem de dar espaço a novas formas de ascensão. O principal mecanismo adotado foi o aumento da qualificação. Trata-se de um parâmetro simples e objetivo, sem margem para questionamentos de discricionariedade. A avaliação de desempenho do servidor, também usada como critério para evolução na carreira, foi adotada em três cidades e está em fase de projeto nas outras duas. Esse procedimento é normalmente baseado na soma de pontos conquistados a partir do cumprimento de metas e em avaliações feitas por comissões. A formação de colegiados busca dar autonomia e horizontalidade ao sistema e reduzir o arbítrio do chefe imediato e a suspeita de julgamento com base em critérios políticos. A implantação da remuneração variável só está prevista em Canoas e, em geral, é criticada por estimular competição não saudável entre os funcionários.

3 – O eixo das parcerias e da contratualização indica baixo grau de adesão das prefeituras a essas políticas. Contratos de gestão com organizações sociais (OS), figuras jurídicas criadas no governo Fernando Henrique, só foram assinados em dois municípios e sob oposição de setores do funcionalismo e de alas do PT. A transferência da administração de serviços públicos para OS é geralmente vista como privatização e como um ato de abandono das responsabilidades estatais. Além disso, o modelo ainda é fortemente vinculado ao PSDB. Os petistas defensores das OS em Niterói e São Carlos ressaltaram ser um

instrumento que garante maior eficiência e flexibilidade em relação aos recursos humanos e que está livre das “amarras” do serviço público. Por outro lado, não há registro de controvérsia em relação às Parcerias Público-Privadas (PPPs) – outro instrumento de desestatização, previsto em lei sancionada no governo Lula. Somente duas cidades têm contratos de PPP, mas é preciso levar em conta que se trata de uma concessão com regramento recente, engenharia contratual complexa e custos altos. Acordos de resultados entre o chefe do Executivo e órgãos subordinados apareceram apenas em duas cidades. É um resultado tímido para uma ferramenta que busca assegurar a pactuação de resultados a serem alcançados a partir de um comprometimento público dos envolvidos.

4 – Diante do histórico do PT, partido que desenvolveu um dos mais conhecidos e estudados mecanismos de participação popular, o Orçamento Participativo (OP), não é surpresa que as cinco administrações tenham implementado ferramentas para ouvir a população, instrumentos de ampliação da transparência e sistemas informatizados para melhorar o atendimento ao cidadão. A tradição democrática petista de incluir a comunidade no processo de decisão do destino dos recursos públicos legitima as prefeituras estudadas a terem a participação como um elemento central da administração, coloca-as um passo à frente nesse processo e serve de vacina contra eventuais acusações de autoritarismo ou de insulamento tecnocrático – críticas que marcaram a história do gerencialismo. O OP foi realizado em quatro cidades, mas há sinais de seu “envelhecimento”. Afora o fato de ser baseado em um longo ciclo de assembleias presenciais – modelo que destoa de um mundo cada vez mais caracterizado pela comunicação instantânea das redes sociais –, o OP enfrenta o surgimento de novas formas de participação, como a cultura colaborativa. Entre as prefeituras estudadas, há experiências de novos modelos de participação baseados no mundo digital. Outro elemento desse eixo é a busca da simplificação nas relações entre cidadãos e poder público. Processos administrativos antes marcados pela burocracia excessiva ganharam versões virtuais, assim como documentos e informações de interesse público passaram a ser expostos na internet por força de lei. Por fim, surgem serviços não físicos, como aplicativos de celular pensados para facilitar a vida das pessoas e aumentar o bem-estar na cidade.

5 – O último princípio, que reúne sete políticas, tem como carro-chefe o ajuste fiscal. Duas prefeituras são categóricas em assumir a realização dessa medida, atitude que tem duplo impacto: o primeiro, por se tratar de uma iniciativa de caráter impopular, e o segundo, por ser uma “maldade” que os petistas sempre acusaram os tucanos de fazer. Niterói chega a usar a expressão choque de gestão para definir as medidas emergenciais necessárias para tirar o município da crise financeira. As outras três administrações confirmam ter reduzido custos e

ampliado receitas visando ao equilíbrio nas contas, mas não demonstram ter feito dessa política o centro da gestão ou da narrativa do mandato. Os prefeitos também contam com um constrangimento legal que certamente contribui para que o ajuste possa ser aplicado e justificado como “exigência legal” e não como medida voluntária e de caráter político: a Lei de Responsabilidade Fiscal impõe sanções e força as prefeituras a andarem na linha. As demais políticas (desburocratização, TI voltada à gestão; racionalização/redução da máquina; contrato com consultoria de gestão privada) tiveram ampla aceitação.

Das 20 políticas pesquisadas, chama atenção a de menor apoio: o enxugamento dos cargos em comissão (CCs). Apenas uma administração ressalta ter reduzido o número de vagas, mas não as extinguiu, ou seja, legalmente, as funções podem ser preenchidas a qualquer momento. Os prefeitos e secretários apresentam justificativas para não estreitar a margem para indicações políticas em seus governos – explicações que dizem mais sobre as distorções na gestão dos servidores estatutários do que sobre a capacidade das pessoas contratadas sem qualquer critério universal de competência ou de profissionalização. A necessidade de revisão da legislação que rege o funcionalismo é referida por entrevistados, que apontam deformidades em diferentes fases de uma carreira. A contratação de CCs é vista como forma de driblar essas deficiências. Mas relatórios da OECD (2005) e do BID (2007) apontam que sistemas de recrutamento externo ao serviço público sem regras de transparência e competição tendem a alimentar a partidarização do Estado e o clientelismo, uma vez que as vagas são usadas como moeda de troca pelos políticos para recompensar apoiadores.

O que os itens acima mostram é a assimilação dos princípios gerenciais pelas prefeituras petistas a despeito do discurso tradicional do partido, contrário à reforma do Estado. Entre os cinco eixos, dois apresentam maior grau de controvérsia. No eixo das parcerias e contratualização, ainda parece pesar a ideia de que essas políticas significam privatização e redução do papel do poder público, um passo para o Estado mínimo neoliberal. Surgem, porém, argumentos (não apenas administrativos, mas também políticos) contrários a essa alegação. Em Niterói, a transferência da gestão de um hospital para um OS é definida como uma forma de manter as exigências do sistema público de saúde.

No eixo da meritocracia, o que está em jogo é a histórica ligação do PT com o sindicalismo. Se por um lado essa relação facilita as negociações, por outro pode oferecer limites às mudanças a serem implementadas. Mas há um elemento extra capaz de enriquecer essas experiências: constrangimentos políticos não necessariamente significam apenas veto, pois podem forçar o aprimoramento e o desenvolvimento de novas ferramentas de gestão. É relevante o fato de as prefeituras recusarem modelos prontos e buscarem desenvolver

ferramentas de incentivo ao aprimoramento profissional e ao incremento da performance em negociação com os servidores. Em Canoas, o mecanismo de estímulo à progressão na carreira evita estabelecer uma competição entre os funcionários. O servidor é encorajado a superar a si próprio em um espaço em que cada um é “gestor de sua carreira”. O mesmo raciocínio vale para os sistemas de avaliação que se sustentam em decisões tomadas em colegiados e com esferas recursais.

É exatamente essa diversidade de modelos que a literatura comparada internacional vem mostrando nos últimos anos a respeito do gerencialismo. Como definiu precisamente Pacheco (2010a), a agenda contemporânea da reforma do Estado não tem nada a ver com o economicismo neoliberal dos primeiros anos da NPM. O que a literatura mostra é que o gerencialismo está longe de formar um padrão fechado de administração. Entre os modelos, há o anglo-saxão, o Estado europeu neoweberiano e nórdico. Em cada país, condições políticas, legais e culturais acabam moldando a reforma a ser implementada.

É justo ressaltar que esse cenário já se desenhava na década de 1990, incluindo o contexto brasileiro, ainda que a polarização política no país torne tudo facilmente classificável em apenas dois segmentos: neoliberal ou estatizante. As variações dessa dualidade empobrecedora são poucas: petistas versus tucanos; esquerda versus direita; e populistas versus tecnocratas. Desde os primeiros anos da reforma gerencial de 1995, Bresser-Pereira fez um esforço, em diferentes artigos, para demonstrar que o Estado mínimo era uma proposta “irreal”, mas que essa constatação não poderia servir para ignorar os problemas do setor público. A máquina estatal estava capturada por interesses particulares e corroída pela burocracia e pela crise fiscal. Era preciso reformar o Estado brasileiro.

Passadas duas décadas, as administrações estudadas representam uma revisão da crítica petista à APG. Na administração dos problemas cotidianos da cidade, as fronteiras entre categorizações simplistas perdem a nitidez. Nem todos os prefeitos e secretários municipais entrevistados admitem isso. Do ponto de vista do embate político, é preciso manter o antagonismo em relação ao PSDB. É por isso que, nas declarações, os tucanos são descritos como representantes do choque do atraso, privatistas, focados no mercado, obcecados pelo modelo de gestão e administradores preocupados com clientes e consumidores e não com cidadãos. Como diz o ex-prefeito de São Carlos, Oswaldo Duarte, “isso faz parte do processo político. Isso não vai sumir, vai acontecer sempre”.

No entanto, o argumento de que há uma revisão da posição antirreforma não se sustenta apenas na verificação das políticas implementadas, mas também na observação de um novo discurso. Em todos os cinco municípios, surge a noção de que o PT usa os princípios

da APG para produzir resultados conectados às demandas da sociedade, em favor de “propósitos inclusivos, desenvolvimentistas e redistributivos”, como ressaltou Campos. A eficiência e a eficácia das políticas têm de estar a serviço da efetividade das mesmas, e o foco não está na obsessão pelo modelo de gestão, mas no uso dessas ferramentas no combate às desigualdades e na promoção de políticas sociais. Sob condução política de um partido de esquerda, o poder público passa a se apropriar de instrumentos desenvolvidos pelo mercado para fazer o que o mercado não faz, seguindo a tradição social-democrata apresentada por Przeworski (1989).

Assim, como levantado na introdução, esta tese de fato aponta para a existência de *petistas dispostos a constituir uma proposta híbrida de gestão, na qual os princípios da APG asseguram maior eficiência à máquina pública e a participação popular, a transparência e o controle social – agora baseados em mecanismos digitais – garantem a legitimidade exigida em um ambiente democrático.*

Esses prefeitos, porém, não formam um grupo coeso e articulado e não pertencem nem a uma mesma corrente interna dentro do PT (três são da CNB, um da Mensagem ao Partido e o último da Socialismo XXI). Não se pode dizer, também, de forma abrangente e conclusiva, porque abriram suas administrações ao gerencialismo. É uma lacuna que esta tese deixa para futuras pesquisas, ainda que seja possível elencar algumas hipóteses. Características do eleitorado das cinco cidades, por exemplo, podem exigir dos petistas locais uma adaptação nas práticas e nos discursos. Também é possível supor que, desde que passou a aceitar um leque maior de alianças para se tornar eleitoralmente competitivo, o PT assimila agendas não tradicionais do partido. Em média, as coligações eleitorais oficiais dos cinco prefeitos tiveram 10 legendas (nem todas de esquerda), uma abertura política que pode exigir maior capacidade de negociação na hora de implementar políticas e oferecer maior autonomia ao chefe do Executivo em relação às exigências de seu próprio partido.

É aqui que entra a análise com base na segunda versão do título, sem a crase, uma reforma inversa, para dentro do partido. As cinco experiências administrativas apresentadas nesta tese representam uma revisão do discurso petista? Por certo. Há uma clara busca em conciliar participação e administração gerencial, em uma tentativa, por vezes não manifestada, de passar por cima de simplificações ideológicas. Como diz Duarte ao explicar o contrato com uma OS, “não adianta eu defender um hospital público e deixar que se dane o atendimento da população”. Talvez estejamos diante de um cenário apontado por Ribeiro há alguns anos:

[...] o PT continua se autodefinindo como socialista. Na prática, consolidou-se como o genuíno partido da social-democracia brasileira. Essa condição precisa ser assumida pela legenda, superando os pudores em relação ao termo. Uma base sindical de massa, práticas reformistas de gestão do Estado, amplas alianças políticas e sociais, inclusive com o empresariado – isso é a social-democracia no mundo. Esse é o PT, assim como nunca foi o PSDB. Ao observador externo, as nomenclaturas podem enganar; ao pesquisador atento, não. (RIBEIRO, 2008, p. 273).

Mas não é factível avaliar a extensão do fenômeno representado por essas cinco administrações. Tendo o PT mais de 600 prefeituras pelo país, cinco não servem de parâmetro para o todo. Seria possível falar em tendência? Também não há elementos para isso. É possível presumir que os problemas enfrentados em Canoas, Contagem, Niterói, São Bernardo do Campo e São Carlos sejam, em diferentes graus, semelhantes aos que desafiam prefeitos do Brasil inteiro. Mas isso não significa que as soluções implementadas em outras cidades sejam as mesmas, – e nem que esses cinco petistas tenham encontrado as melhores saídas. Só não se pode tirar deles o mérito de ousar.

Dos prefeitos, Jairo Jorge da Silva e Rodrigo Neves se consideram integrantes de uma nova geração de administradores petistas. São os mesmos que apresentam plataformas políticas capazes de expressar a intenção de rever o ideário do partido. Ambos relacionam a reforma gerencial ao fortalecimento do Estado e do sistema democrático. O primeiro defende uma “gestão focada no cidadão”, e o segundo, a contribuição da esquerda para enfrentar a “crise de desempenho da democracia”. Resta saber se têm audiência no PT e que papel terão conquistado dentro da legenda e na vida pública nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Claudio Weber. **A marcha dos espertalhões – parte 3**. Publicado em 2009. Disponível em: <<http://claudioabramo.ig.com.br/index.php/2009/05/09/a-marcha-dos-espertalhoes-parte-3/>>. Acesso em: 2 mar. 2013.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. In **Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ, Vol.1, 1988.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 10, 1997. 52p. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1614>. Acesso em: 10 jul. 2008.

_____. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, 316p.

_____; DURAND, Maria Rita Loureiro. As reformas fiscais no Brasil recente: gradualismo, negociação e accountability. In: NASSUNO, Marianne; KAMADA, Priscilla H. (Org.). **Balanco da reforma do Estado no Brasil: a Nova Gestão Pública**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. p. 153-164. Disponível em: <http://www.cedec.org.br/files_pdf/BalancodareformadoEstadonoBrasil.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2008.

_____; GAETANI, F. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão. In: COSTA, Luciana Lima. (Org.). **Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados**. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Qualitymark, 2008, v. 1, p. 1-270.

_____; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 392p.

ACKERMAN, John. **Co-governance for Accountability: beyond “exit” and “voice”**. World Development, v. 32, n. 3, p. 447-463, 2004. Disponível em: <www.icco.nl/documents/Ackerman_accountability.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2008.

AKUTSU, Luiz.; PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, accountability e democracia delegativa. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 36 v. 5, p. 723-745, set./out. 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em: 16 nov. 2008.

ALVES, Giovanni. **Neodesenvolvimentismo e Estado liberal no Brasil**. Blog da Boitempo, 2013. Disponível em: <blogdaboitempo.com.br/2013/12/02/neodesenvolvimentismo-e-estado-neoliberal-no-brasil/>. Acesso em: 12 jan. 2015.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICANO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes: 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006**. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

BARBERIS, Peter. **The New Public Management and a new accountability**. Public Administration, v. 76, p. 451-470, 1998. Disponível em: <<http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/119112676/PDFSTART>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

BARBOZA, Helio. **Bresser-Pereira: O carro na frente dos bois**. Entrevista de Luiz Carlos Bresser-Pereira a Hélio Batista Barboza em 2006 e revisada em 2014. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/interviews/2014/06-Hist-AP_EAESP-Entrev_Helio-Barboza.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2014.

BARRETO, Kátia M. Mendonça. **Um projeto civilizador: revisitando Faoro**. Lua Nova, São Paulo, n. 36, p. 181-196, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n36/a11n36.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2013.

BATTAGLIA, H. Programa de Modernização Administrativa – Santo André. In: FARAH, M. F. S.; BARBOZA, H. B. (Orgs.). **Novas experiências de gestão pública e cidadania**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. p. 187-201.

BELCHIOR, Miriam. **A aplicação do Planejamento Estratégico Situacional em governos locais: Possibilidades e limites – os casos de Santo André e São José dos Campos**. São Paulo: EAESP/FGV, 1999. 102p. (Dissertação de Mestrado). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5172/BELCHIOR_Miriam%28dis%29.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 mar. 2015.

BERNARDI, Mônica; SILVA, Jomara; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de desempenho individual. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BEVIR, M.; RHODES, R. A. W; ELLER, P. Traditions of governance: interpreting the changing role of the public sector. **Public Administration**, 81, p. 1-17, 2003.

BOX, Richard C. et al. New Public Management and substantive democracy. **Public Administration Review**, v. 61, n. 5, p. 608-619, set./out. 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Construção Política do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a Independência**. São Paulo: Editora 34, 2014, 464 p.

_____. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998a, 316p.

_____. **Democracia, Estado social e reforma gerencial**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v. 50, n. 1, p. 112-116, jan./mar, 2010b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-75902010000100009&script=sci_arttext>. Acesso em: 6 jun. 2013.

_____. **Entrevista para Conversa com Economistas**. In BIDERMAN, Ciro; Luis Felipe Cozac e José Marcio Rego, Conversas com Economistas, S.Paulo: Editora 34, 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=717>>. Acesso em: 7 abr. 2015.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998b, 316p.

_____. **O modelo estrutural de gerência pública**. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 391-410, mar./abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000200009&script=sci_arttext>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____. **O surgimento do Estado republicano**. In: III Simpósio Internacional sobre Justiça, Porto Alegre, 1-5 set. 2003. Revisado em fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 23 out. 2014.

_____. Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995. In: D'INCAO, Maria Angela; MARTINS, Hermínio (Orgs.). **Democracia, Crise e Reforma: Estudos sobre a Era Fernando Henrique Cardoso**. São Paulo: Paz e Terra, 2010a, 524p.

_____. **Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano**. Revista do Serviço Público, 52 (1), p. 1-16, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1220>>. Acesso em: 23 out. 2014.

BRITO, Barbara Moreira Barbosa de; SILVEIRA, Antonio Henrique Pinheiro. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, Brasília 56 (1): p. 7-21 jan.mar. 2005.

BRODKIN, Evelyn Z. Bureaucracy Redux: Management Reformism and the Welfare State. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 17 (1), p. 1-17, 2007.

CAMPANTE, Rubens G. **O patrimonialismo em Faoro e Weber e a Sociologia Brasileira**. Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 1, p. 153-193, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005>. Acesso em: 6 abr. 2012.

CAMPOS, Anna. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/rap8_0.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2009.

CAMPOS, Marília Aparecida. Desenvolvimento e implementação de modelo de monitoramento e avaliação para o município de Contagem. In: MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança em ação - volume 2**. Brasília: Publix Editora, 2011.

CANOAS (Prefeitura). **Ágora em Rede é nova ferramenta de participação de Canoas**. Canoas, 5 jun. 2014a. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/118245>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

_____. **Canoas deverá triplicar seu orçamento em seis anos**. Canoas, 30 out. 2014c. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/119355>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Dois novos componentes remuneratórios do plano de carreira dos servidores de Canoas**. Canoas, mar. 2015b. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/midia/360195/BS_ESPECIAL_MAR_2015.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **É lançada oficialmente a Ágora Virtual de Canoas**. Canoas, 5 maio 2011a. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/9/id/597>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

_____. **Justiça revoga liminar que exigia a marcação de consultas presenciais**. Canoas, 26 nov. 2014d. Disponível em: <<http://canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/idDep/17/id/119589>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Prefeito Jairo Jorge lança a Ágora em Rede**. Canoas, 16 jul. 2014b. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/118553>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

_____. **Prefeito sanciona lei que institui o novo plano de carreira do magistério**. Canoas, 4 fev. 2011b. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/277>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Programa municipal propõe redução de gastos e ampliação da resolutividade**. Canoas, 19 fev. 2015a, Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/120090>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

_____. **Transparência inédita nas licitações em Canoas**. Canoas, 23 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/106089>>. Acesso em: 3 mar. 2015.

CARDOSO, Fernando Henrique. Aceitação de práticas de corrupção como ‘fatos da vida’ deforma o país. **Zero Hora**, Porto Alegre, 1º abr. 2012.

_____. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARVALHO, José Murilo de. A burocracia imperial: A dialética da ambiguidade. **Dados** (21): 7-31, Rio de Janeiro, 1979.

CERVELLINI, Silvia. **Corrupção na política**: eleitor vítima ou cúmplice?. Ibope Inteligência, 2006. Disponível em: <http://ibope.com.br/pt-br/conhecimento/artigospapers/Documents/08_Corrupt%C3%A7%C3%A3o_na_Pol%C3%ADtica_a_Eleitor_V%C3%ADtima_ou_C%C3%BAmplice_Silvia%20Cervellini.pdf>. Acesso em: 3 abr. 2012.

COHEN, Jean; ARATO, Andrew. **Civil Society and political theory**. Cambridge: The MIT Press, 1992.

COLIGAÇÃO SÃO BERNARDO DE TODOS. **Programa de Governo 2009-2012**. São Bernardo do Campo, 2008, 59p.

COMPARATO, Fábio Konder. Raymundo Faoro Historiador. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 17, n. 48, p. 330-337, 2003.

CONTAGEM (Prefeitura). **Apresentado plano de carreira para servidores da educação**. Contagem, 18 ago. 2010c. Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/?materia=158230>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Orçamento Participativo de Contagem – nossa história de 2005 a 2012**.

Contagem, 2012. Disponível em:

<www.contagem.mg.gov.br/arquivos/downloads/revista_op_2005-2012.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Plano de carreira da educação chega à fase final**. Contagem, 29 abr. 2010a.

Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/?materia=547385>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Prefeita recebe Sind-UTE e anuncia plano de carreira**. Contagem, 21 maio 2007.

Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/?materia=612669>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Prefeitura envia à Câmara Plano de Carreira dos Servidores da Educação**.

Contagem, 29 abr. 2010b. Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/?materia=848117>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Sancionado plano de cargos dos servidores públicos de Contagem**. Contagem, 4 fev. 2011. Disponível em: <www.contagem.mg.gov.br/?materia=942243>. Acesso em: 17 mar. 2015.

COSTA, Leticia. **Editais da ERS-010 é adiado para outubro**. Porto Alegre, p. 14, 23 jun. 2014. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/06/edital-da-ers-010-e-adiado-para-outubro-4533597.html>>. Acesso em: 6 abr. 2015.

CROZIER, Michel. **O fenômeno burocrático**. Brasília: UnB, 1981. Cap. 7 O sistema de organização burocrática. p. 257-303.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **A Elite Dirigente do Governo Lula**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2009.

DAHL, Robert. **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. **O déficit democrático da reforma ultraliberal do Estado brasileiro**. In: XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0055743.pdf>>. Acesso em: 4 ago. 2009.

DATAFOLHA. **Avaliação da presidente Dilma Rousseff**. Publicado em: 2014. Disponível em: <<http://media.folha.uol.com.br/datafolha/2014/12/08/avaliacao-dilma.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. **PSDB vai invalidar Estatuto do Magistério, garante Ferro**. Santo André, 6 jan. 2014. Disponível em: <www.dgabc.com.br/%28X%281%29S%28blih31i0d0kli3mqj3xxccev%29%29/Noticia/503279/psdb-vai-invalidar-estatuto-do-magisterio-garante-ferro?referencia=colunas-lista>. Acesso em: 17 mar. 2015.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo em Perspectiva**, n. 15, v. 4, p. 13-22, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400003&script=sci_arttext>. Acesso em: 11 nov. 2008.

_____. Reforma del Estado, gobernabilidad, y sostenibilidad de la democracia. **Boletín 16**, v. 1, Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad democrática, 1 fev. 2005.

_____. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. **Lua Nova**, n. 45, p. 29-48, 1998.

DUARTE FILHO, Hércio. **Entregar Getulinho para 'organização social' é privatizar hospital, dizem servidores**. Publicado em 2013. Disponível em: <<http://www.sindsprevrj.org.br/jornal/secao.asp?area=9&entrada=6550>>. Acesso em: 12 fev. 2015.

DUNLEAVY, Patrick et al. New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, p. 467-494 set. 2005.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. Vol. 1 e 2. 10. ed. São Paulo: Globo, Publifolha, 2000.

FERLIE, Ewan et al. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, 468p.

FERRAREZI, Elisabete R. **A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil**: a criação da Lei das Oscips (Lei 9.790). Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Ciências Sociais, UnB, Brasília, 2007. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/1265/1/Tese_2007_ElisabeteFerrarezi.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

_____.; REZENDE, V.. **Oscip – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público**: a Lei 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. 2. ed. Brasília: Comunidade Solidária, 2002. 116 p. Disponível em: <http://www.senadoralvarodias.com/arquivo/2007_10_01_manual_oscip.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2009.

FOLHA DE S.PAULO. **Oposição ironiza, 'lamenta atraso' e louva 'mudança de curso'**. São Paulo, 16 ago. 2012. Disponível em: <www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/61042-oposicao-ironiza-lamenta-atraso-e-louva-mudanca-de-curso-de-petista.shtml>. Acesso em: 2 mar. 2015.

FONTOURA, Leandro Heitich. **A influência de atores não estatais na formulação da Lei das Oscips no Rio Grande do Sul**: um estudo a partir da teoria das redes de políticas públicas. 2010. 180 f. Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FONTOURA, Leandro. **Entrevista**: Jessé Souza, sociólogo e professor da Universidade Federal de Juiz de Fora. Emergentes não possuem privilégios da classe média. Caderno Cultura, Zero Hora. Porto Alegre, 19 nov. 2011. Disponível em: <<http://wp.clicrbs.com.br/culturazh/2011/11/19/entrevista-com-o-sociologo-jesse-souza/?topo=13,1,1,,13&status=encerrado>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

_____. **O lulismo alinhou a periferia ao PT**. Entrevista de André Singer a Leandro Fontoura. Zero Hora. Porto Alegre, p. 20, 10 nov. 2012. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2012/11/o-lulismo-alinhou-a-periferia-ao-pt-afirma-cientista-politico-3946688.html>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural (coleção Os Economistas), 1983.

_____. **Um projeto para o Brasil**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

GAETANI, Francisco. O recorrente apelo das reformas gerenciais: uma breve comparação. **Revista do Serviço Público**, ano 54, n. 4, p. 21-39, out./dez. 2003.

GENRO, Tarso. **Explorando os limites de uma esquerda reformada**. 2 de jan. 2012. Disponível em: <<http://www.rsurgente.opsblog.org>>. Acesso em: 3 mar. 2012.

GIAUQUE, David. New Public Management and organizational regulation: the liberal bureaucracy. **International Review of Administrative Sciences**, 69, p. 567-592, dez. 2003.

GRAU, Nuria Cunill. **Repensando el público através de la sociedad**. Caracas: Editorial Nueva Sociedad; CLAD, 1997.

GREGORY, Robert; CHRISTENSEN, Jorgen G. Similar Ends, Differing Means: Contractualism and Civil Service Reform in Denmark and New Zealand. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 17, n. 1, p. 59-82, Jan., 2004.

GUGLIANO, Alfredo A. O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: teses e dissertações (1988-2002). **BIB**, n. 59, pp. 43-60, 1º sem., 2005.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O planejamento estratégico de longo prazo. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais** – Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

_____; ALMEIDA, Bernardo de. O duplo planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais** – Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, v. 6, n. 3, p. 3-19, 1991.

_____. The New Public Management in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, 20, p. 93-109 (1995).

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 33-49, jul.-set 2002.

JENKINS, Kate. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, 316p.

JOHNSEN, Age; NØRREKLIT, Hanne; VAKKURI, Jarmo. Introducing a nordic perspective on public sector performance measurement. **Financial Accountability & Management**, 22 (3), p. 207-212, ago 2006.

_____; VAKKURI, Jarmo. Is there a nordic perspective on public sector performance measurement? **Financial Accountability & Management**, 22 (3), p. 291-308, ago 2006.

KAMARCK, E. C.. Globalization and public administration reform, In: NYE, J. S.; DONHAUE, J. D. (Org.). **Governance in a Globalizing World**. Washington: Brookings Institution Press, 2000.

KECK, Margaret. **PT, a Lógica da Diferença**: o Partido dos Trabalhadores na construção da democracia brasileira. São Paulo: Ática, 1991.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz C.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998, 316p.

LACLAU, Ernesto; MOUFFE, Chantal. **Hegemony and socialist strategy**: towards a radical democratic politics. London: Verso, 1985.

LÆGREID, Per; RONESS, Paul G.; RUBECKSEN, Kristin. Performance management in practice: the norwegian way. **Financial Accountability & Management**, 22(3), p. 251-270, ago. 2006.

LAPSLEY, Irvine. The NPM agenda: back to the future. **Financial Accountability & Management**, 24(1), p. 77-94, fev. 2008.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos Estudos, São Paulo, n. 76, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002006000300002>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. **Bases institucionais do presidencialismo de coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, abr. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a05n44.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, **Política e Ajuste Fiscal: o Brasil em perspectiva comparada**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, n. 47, p. 75-96, out. 2001. Disponível em: <http://www.nesfi.ufsc.br/uploads/arquivos/1152797763_inst_pol_ajuste%20fiscal.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2008.

MAINWARING, Scott. **Democracia presidencialista multipartidária**: o caso do Brasil. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451993000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 12 mar. 2013.

MANIFESTO DO PT. **Documentos Dossiê**. nº 1, Ano I, 2007. Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/P1_Dossie%20Doctos.pdf>. Acesso em: 8 set. 2012

MARCONI, Nelson. Uma radiografia do emprego público no Brasil – análise e sugestões de políticas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para a ordem democrática no século XXI. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, 392p.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

MARTINS, Humberto Falcão. **Burocracia e a revolução gerencial**: a persistência da dicotomia entre política e administração. Revista do Serviço Público, ano 48, n. 1, p. 42-78, jan-abr, 1997. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2753>. Acesso em: 22 mar. 2015.

_____. **Governança para resultados**: atributos ideais de um modelo. In: III Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 15-17 mar. 2010. Disponível em: <http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_12/governanca_para_resultados_conceitos_e_tendencias.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2015.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança em ação - volume 1**. Brasília: Publix Editora, 2009.

_____; _____. DUARTE, Kênyya; LEMOS, Carolina. Acordo de resultados. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Administração pública comparada**: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 61-82, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2013.

MATTOS, Pedro Lincoln C. L.; SIQUEIRA, Maria Eliza G.. **Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica?** Um estudo de caso. Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, p. 35-60, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a03v42n1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

MENEGUELLO, Rachel. **PT**: a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

MERCADANTE, Aloizio. **As bases do novo desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). Tese (Doutorado) – Instituto de Economia/Unicamp, Campinas, 2010. Disponível em: <www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000794314&fd=y>. Acesso em: 24 jan. 2013.

MINAS GERAIS (Governo do Estado) **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania – 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte, 328 p., 2013. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/Livro_de_Minis_VF.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.** Secretaria de Gestão Pública. Brasília: MP, Vol.19 n.217 (Mai 2014). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/servidor/publicacoes/boletim_estatistico_pessoal/2014/Bol217_Mai2014_parte_I.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2014.

MOVIMENTO BRASIL COMPETITIVO. **Conferência Internacional de Cidades debate gestão pública brasileira.** Brasília, 18 maio 2011. Disponível em: <http://www.mbc.org.br/mbc/pgqp/hot_sites/gestao/noticias_detalhes.php?id=11936>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Niterói adere à melhoria da gestão.** Brasília, 4 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.mbc.org.br/mbc/novo/index.php?option=noticia&Itemid=2&task=detalhe&id=13607>>. Acesso em: 2 mar. 2015.

NEVES, Rodrigo; BARBIERO, César, VICTER, Victer. **Niterói preparada para travessia do difícil ano de 2015.** Niterói, Folha de Niterói, p. 4, 4-10 abr. 2015. Disponível em: <http://www.folhanit.com.br/edicoesPdf/1013_folhaniteroi.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2015.

NITERÓI (Prefeitura). **Colab.re: Prefeitura realiza operação de fiscalização de estacionamento irregular em locais indicados por usuários do aplicativo.** Niterói, 19 jan. 2015. Disponível em: http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2859&Itemid=1>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Niterói que queremos - Plano estratégico 2013-2033.** Niterói, 2014a.

_____. **Prefeito de Niterói abre trabalhos legislativos na Câmara Municipal.** Niterói, 19 fev. 2013b. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1474:prefeito-rodrigo-neves-abre-trabalhos-legislativos-na-camara-de-niteroi>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Prefeito de Niterói apresenta relatório da situação fiscal do município.** Niterói, 17 jan 2013a. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1425:rodrigo-neves-apresenta-relatorio-da-situacao-fiscal-do-municipio-de-niteroi>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Prefeitura de Niterói lança plano estratégico para os próximos 20 anos.** Niterói, 21 nov. 2014b. Disponível em: <www.seplag.niteroi.rj.gov.br/seplag_centro_noticia_detalhe.asp?id=33>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Prefeitura de Niterói sai do “Serasa” da União após quatro anos.** Niterói, 4 mar. 2013c. Disponível em: <http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1494:prefeitura-de-niteroi-sai-do-serasa-da-uniao-apos-quatro-anos>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Prefeitura reforça uso de redes sociais na apuração e resolução de demandas.**

Niterói, 19 set. 2014c. Disponível em:

<http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2586>. Acesso em: 2 mar. 2015.

_____. **Prefeitura utiliza aplicativo que aproxima cidadãos do governo municipal.**

Niterói, 17 nov. 2014d. Disponível em:

<http://www.niteroi.rj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2727>. Acesso em: 2 mar. 2015.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático.** 4. ed Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

O ESTADO DE S. PAULO. **A máquina pública sofre de inércia e acomodação, diz Gleisi.**

São Paulo, 9 fev. 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-maquina-publica-sofre-de-inercia-e-acomodacao-diz-gleisi-imp-,1128382>>. Acesso em: 23 jul. 2014.

O GLOBO. **Tarso Genro: Usamos os métodos dos partidos que criticávamos.** Rio de Janeiro, 13 jan. 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/pais/tarso-genro-usamos-os-metodos-de-partidos-que-criticavamos-7284214>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003>. Acesso em: 16 nov. 2008.

OLIVEIRA, Francisco. Hegemonia às avessas. **Revista Piauí**, n. 4, jan. 2007. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-4/tribuna-livre/hegemonia-as-avessas>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

OLIVEIRA, Nilza Aparecida de. **O Plano Plurianual Participativo (PPA Participativo) e as estratégias de pensar o futuro: O Caso de São Bernardo do Campo, 2010-2013.** Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2014.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Modernising Government – The Way Forward.** Paris, 2005, 230p.

_____. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo – Brasil 2010** Governo Federal, 2010.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: Como o Espírito Empreendedor está Transformando o Setor Público.** 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da Nova Gestão Pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010a, 392p.

_____. Profissionalização, mérito e proteção da burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010b, 392p.

PAIM, Antônio. **A Querela do Estatismo**. Brasília, Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/1020>>. Acesso em: 13 ago. 2012.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Estatuto**. atualizado em 12 de dezembro de 2013. Disponível em: <https://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL_registrada.pdf>. Acesso em: 8 set. 2014.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio; RODRIGUES, Silvia. Governança versus Nova Gestão Pública: conservadorismo ou inovação. In: **XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública**, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 out.-2 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0058161.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2009.

PINHO, José Antonio Gomes de. Reforma do aparelho do Estado limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações & Sociedade (O&S)**, vol. 5, n. 12, p. 59-79, maio/agosto. 1998.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 3, p. 7-25, jul./set. 2002.

_____; VAN THIEL, Sandra; HOMBURG, Vicent. New Public Management in Europe. **Management Online Review**, outubro 2007. Disponível em: <<http://repub.eur.nl/pub/11553/BSK-2007-004.pdf>>. Acesso em: 26 ju. 2013.

PONTE, Elizabeth. **Por uma cultura pública: organizações sociais, Oscips e a gestão pública não estatal na área da cultura**. São Paulo, Itaú Cultural: Iluminuras, 2012.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REZENDE, Ernani da Mota. As carreiras profissionais no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília 65 (4): 545-591 out./dez. 2014.

REZENDE, Flávio da Cunha. **A Nova Gestão Pública e Transformações Recentes na Administração Pública do Estado de São Paulo (1995-2005)**, 2006. Disponível em: <<http://www.reformadagestaopublica.org.br>>. Acesso em: 4 nov. 2008.

_____. **Por que reformas administrativas falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 17, n. 50, p 123-142, out. 2002a. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008>. Acesso em: 20 mar. 2008.

_____. **Razões da crise de implementação do Estado gerencial:** desempenho versus ajuste fiscal. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782002000200008&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 mar. 2008.

RHODES, R. A. W. Traditions and public sector reform: comparing Britain and Denmark. *Scandinavian Political Studies*, v. 22, n. 4, p. 341-370, 1999.

RIBEIRO, Pedro José Floriano. **Dos sindicatos ao governo:** a organização nacional do PT de 1980 a 2005. Tese (Doutorado) – UFSCar, São Carlos, 2008. Disponível em <www.opiniaopublica.ufmg.br/biblioteca/Tese_Pedro_Ribeiro.pdf>. Acesso em: 31 out. 2011.

RICUPERO, Bernardo, FERREIRA, Gabriela N. Estado e sociedade em Oliveira Vianna e Raymundo Faoro. **Caderno CRH**, Salvador, vol. 18, n. 44, p. 223-227, 2005.

RODRIGUES, Leôncio Martins. **Mudanças na Classe Política Brasileira**. 1. ed. São Paulo: Publifolha, 2006. v. 1. 181p.

_____. Partidos, Ideologia e Composição Social. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, p. 31-47, 2002.

SANO, Hironobu. **Nova Gestão Pública e accountability:** o caso das organizações sociais paulistas. Dissertação (Mestrado) – FGV/EAESP, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2419/70966.PDF?sequence=1>>. Acesso em: 14 out. 2008.

SANTOS, Fabiano. Em defesa do presidencialismo de coalizão. In: HERMANNNS, Klaus; MORAES, Filomeno (ed.). **Reforma política no Brasil:** Realizações e Perspectivas. Fortaleza, Fundação Konrad Adenauer, 2003. Disponível em: <http://www.kas.de/wf/doc/kas_6550-544-1-30.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

_____. **Patronagem e poder de agenda na política brasileira. Dados**, vol. 40, n. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007>. Acesso em: 12 mar. 2013.

SÃO BERNARDO DO CAMPO (Prefeitura). **Câmara de São Bernardo aprova Estatuto e Plano de Carreira do Magistério e Servidores**. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 2 dez. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/2Nr5Lv>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Estatuto do Magistério tem ampla discussão em São Bernardo**. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 24 mar. 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/LCi285/>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Prefeito sanciona estatuto do magistério em reunião com profissionais da educação no cenforpe**. Prefeitura de São Bernardo do Campo, 12 dez. 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/SS7isO>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Prefeitura de São Bernardo dá início a novo sistema de gestão do lixo.** Prefeitura de São Bernardo do Campo, 22 jun. 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/1XWq9R>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **São Bernardo inova com criação de novo sistema de coleta de resíduos e usina de geração de energia.** Prefeitura de São Bernardo do Campo, 6 jun. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/tgIrZz>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. **Usina vai tratar e gerar energia com o lixo de SBC.** Prefeitura de São Bernardo do Campo, 28 mar. 2012a. Disponível em: <<http://goo.gl/jaJQyQ>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

SÃO CARLOS (Prefeitura). **Busalert apresenta mais uma inovação.** São Carlos, 1 nov. 2012. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=162847&Itemid=1356>. Acesso em: 31 mar. 2015.

_____. **São Carlos implanta PPP para coleta do lixo.** São Carlos, 23 ago. 2010. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/noticias-2010/157795-sao-carlos-implanta-ppp-para-coleta-do-lixo.html>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

SCHWARTZMAN, Simon. **Atualidade de Raymundo Faoro.** Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 2, p. 207-213, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v46n2/a01v46n2>>. Acesso em: 29 dez. 2012.

_____. **Bases do Autoritarismo Brasileiro.** 4. ed. Rio de Janeiro: Publit Soluções Editoriais, 2007.

SECRETARIA DA SAÚDE SP. **Organizações Sociais de Saúde (OSS).** Disponível em: <<http://saude.sp.gov.br/ses/acoes/organizacoes-sociais-de-saude-oss>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

SILVA, Jairo Jorge da. **Carta do prefeito Jairo Jorge.** Correio do Povo, Porto Alegre, 23 set. 2011. Disponível em: <<http://www.correiodopovo.com.br/blogs/juremirmachado/?p=1488>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Radicalizar a democracia.** Folha de S.Paulo, São Paulo, 24 fev. 2015. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/209404-radicalizar-a-democracia.shtml>>. Acesso em: 24 fev. 2015.

SINGER, André. **Os Sentidos do Lulismo:** reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Cia das Letras, 2012.

_____; KOWARICK, Lúcio. A Experiência do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de São Paulo. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 35, março, pp. 195-216, 1993.

SIVERBO, Sven; JOHANSSON, Tobias. Relative performance evaluation in swedish local government. **Financial Accountability & Management**, 22(3), p. 271-290, ago. 2006.

SMIELEWSKI, Luiza. **Plano de Carreira dos professores de Canoas**: um profundo ataque. Blog do 14º Núcleo/CPERS-Sindicato, 15 jul. 2011. Disponível em: <http://nucleo14cpers.blogspot.com.br/2011/07/plano-de-carreira-dos-professores-de.html>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva**: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora UnB, 2000.

TEORIA E DEBATE. **Em São Bernardo, PPA constitui marca de governo**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 10 maio 2012. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/em-sao-bernardo-ppa-constitui-marca-de-governo>>. Acesso em: 26 fev. 2015.

TORRES, Lourdes. Trajectories in public administration reforms in European Continental countries. **Australian Journal of Public Administration**, 63, 3, p. 99-112, set. 2004.

_____; PINA, Vicente. Reshaping Public Administration: the Spanish experience compared to the UK. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 445-464, 2004.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos de Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 352p.

UNDP. Human Development Report 2014. **Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience**. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>>. Acesso em: 2 ago. 2014.

VICENTE, Mara. **Avaliação do desempenho no setor público**: benefícios, dificuldades e consequências não intencionadas. CIES e-Working Paper, n 186, 2014, Lisboa, CIES-IUL, 23 p. Disponível em: <http://cies.iscte.pt/np4/?newsId=453&fileName=CIES_WP186_Vicente.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu B. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/choque_gestao2006.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.

VRIES, Jouke. Is New Public Management Really Dead? **OECD Journal on Budgeting**, v. 1, p. 1-6, 2010.

WAHRLICH, Beatriz. **A reforma administrativa da era Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, C. Wright. **Max Weber**: ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Volume 1. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009. 464 p.

_____. Os três tipos puros de dominação legítima. IN: COHN, G. (org.) **Weber**. São Paulo, Editora Ática, 128-141 p. (Coleção Grandes Cientistas Sociais), 1999.

_____. **Parlamento e Governo na Alemanha Reordenada**: crítica política do funcionalismo e da natureza dos partidos. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1993. 174p.

ZABLUDOVSKY, Gina Kuper. **La dominación patrimonial em la obra de Max Weber**. Cidade do México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

ZAIA, Davi; NEGRO, Luciana Durand; CAMMAROTA, Fabio; VENÂNCIO, Cristiano; VIEIRA, Armando; CAMARGO, Thiago Alvim. O protagonismo do Estado de São Paulo em gestão de Organizações Sociais: Presente e Futuro. In: MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Governança em ação - volume 4**. Brasília: Publix Editora, 2013.

ZERO HORA. **A força nordestina o Congresso**. Porto Alegre, p. 6, 10 fev. 2013.

_____. **Avaliação de professor**: O modelo no qual se inspira o Piratini. Porto Alegre, ps. 4 e 5, 1º jun. 2011.

_____. **Memórias do guri dos campos de Vacaria**. Entrevista de Raymundo Faoro a Moisés Mendes. Caderno Cultura, Zero Hora. Porto Alegre, ps. 4,5 e 6, 25 nov. 2000.

_____. **Metrô da Capital**: PPP, proposta, promessa, problema. Porto Alegre, p. 6 e 7, 28 fev. 2015a.

_____. **Os ricos nunca gostaram e temem a democracia**. Entrevista de Luiz Carlos Bresser-Pereira a Leandro Fontoura. Zero Hora. Porto Alegre, p. 8, 9 e 10, 26 abr. 2015b.

_____. **Qualidade na educação - qual o mérito de quem ensina**. Porto Alegre, ps. 6 e 7, 22 set. 2014.

ANEXOS

ANEXO A – FONTES E DATAS DAS ENTREVISTAS

Entrevistado	Data da entrevista*
Jairo Jorge da Silva	Entrevista preliminar em 16/09/2013, no gabinete do prefeito. Questionário por escrito em 31/03/2015
Marília Aparecida Campos	Questionário por escrito em 10/03/2015
Eugenia Bossi Fraga	Entrevista por telefone em 5/03/2015
Rodrigo Neves Barreto	Entrevista por telefone em 10/03/2015
Patrícia Audi	Entrevista por telefone em 20/01/2015
Luiz Marinho	Entrevista por telefone em 04/03/2015
Nilza Aparecida de Oliveira	Entrevista por telefone em 30/01/2015
José Augusto Guarnieri Pereira	Entrevista por telefone em 24/02/2015
Oswaldo Baptista Duarte Filho	Entrevista por telefone em 04/02/2015
Rosoé Donato	Entrevista por telefone em 18/02/2015

*Além desses, houve contatos por *e-mail*, com os entrevistados ou com assessores, para esclarecer dúvidas.

ANEXO B – QUESTIONÁRIO QUE SERVIU DE ROTEIRO PARA AS ENTREVISTAS

QUESTIONÁRIO

PARTE I

Nome:

Data de nascimento:

Ano de filiação ao PT:

Corrente interna da qual faz parte:

Profissão:

Escolaridade:

PARTE II

Para cada uma das políticas listadas abaixo, gostaria que o senhor apontasse quais foram implantadas em sua gestão e que estágio atingiram e quais não foram implantadas, detalhando os motivos.

1) Duplo planejamento (planejamento de curto prazo associado ao de médio e longo prazo)

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

2) Separação de planejamento e execução (criação de estrutura voltada a planejar o futuro da cidade)

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

3) Definição de programas estruturantes (programas prioritários e estratégicos, com orçamento garantido)

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

4) Avaliação de desempenho individual (instrumento de avaliação continua do servidor)

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

5) Reestruturação de carreiras (além do tempo de serviço, inclusão de desempenho individual e qualificação profissional/formação continuada como critérios)

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

6) Remuneração variável (adicional por desempenho e prêmio por produtividade)

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

7) Redução do número de cargos de confiança

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

8) Contratos/acordos de resultados (termos de compromisso)

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

9) Parcerias público-privadas (PPPs)

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

10) Parcerias com a sociedade civil (Oscips)

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

11) Ferramentas para ouvir a população

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

12) Ferramentas de ampliação da transparência

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

13) Tecnologia da informação voltada ao atendimento e ao bem-estar do cidadão

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

14) Gestão por metas e avaliação de indicadores

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

15) Tecnologia da informação voltada à gestão

Implantado

Não implantado

Detalhe sua resposta:

16) Racionalização/redução da máquina administrativa

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

17) Contrato com consultoria de gestão privada ou parceria com entidade que promove a eficiência na gestão

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

18) Redução de custos (orçamento gerencial, sistema de compras) visando equilíbrio fiscal

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

19) Ampliação da receita visando ao equilíbrio fiscal

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

20) Redução da burocracia

() Implantado

() Não implantado

Detalhe sua resposta:

PARTE III

Gostaria que o senhor respondesse, a partir do seu ponto de vista pessoal, às questões abaixo.

1) A partir das respostas dadas na Parte II, o senhor diria que sua opinião sobre os temas listados é semelhante ou diferente do pensamento médio dos líderes petistas? Por quê?

2) A partir das respostas dadas na Parte III, o senhor diria que sua gestão é semelhante ou diferente de outras gestões de prefeitos petistas. Por quê?

3) Em relação a processos administrativos e burocráticos, quais foram os maiores desafios e problemas enfrentados por sua gestão?

4) E em relação aos servidores municipais, qual a opinião do senhor? São atuantes e proativos? São engessados pela burocracia? Têm preocupação com eficiência e qualidade no serviço ou apenas estão interessados em pautas corporativas?

5) De que maneira é possível combater mazelas do poder público brasileiro, como o clientelismo, o cargoismo e o fisiologismo?

6) Como o senhor avalia o uso de técnicas de gestão desenvolvidas pela iniciativa privada na administração pública?

7) Na sua gestão, o senhor recebeu incentivos/orientações de organizações internacionais de financiamento para aplicar determinada política pública em troca da obtenção de apoio financeiro? Em caso positivo, quais organizações foram estas e quais as políticas sugeridas?

8) Críticos da reforma do Estado afirmam que esses são processos antidemocráticos por concentrar as decisões em pequenos grupos tecnocráticos e protegidos das demandas sociais. Como o senhor avalia essas críticas?

9) Nas últimas décadas, houve uma bifurcação no desenvolvimento de alternativas para o setor público. De um lado, os partidos de esquerda apostaram em processos de ampliação da participação popular nas decisões públicas. De outro, partidos social-democratas apostaram na implantação de novas ferramentas de gestão. Como o senhor vê essa dicotomia?

10) Como o senhor analisa os processos de reforma do Estado e modernização da gestão pública, iniciados no Brasil na década de 1990? É possível implementá-los em uma administração de um partido de esquerda como o PT?